

# CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES

# 2



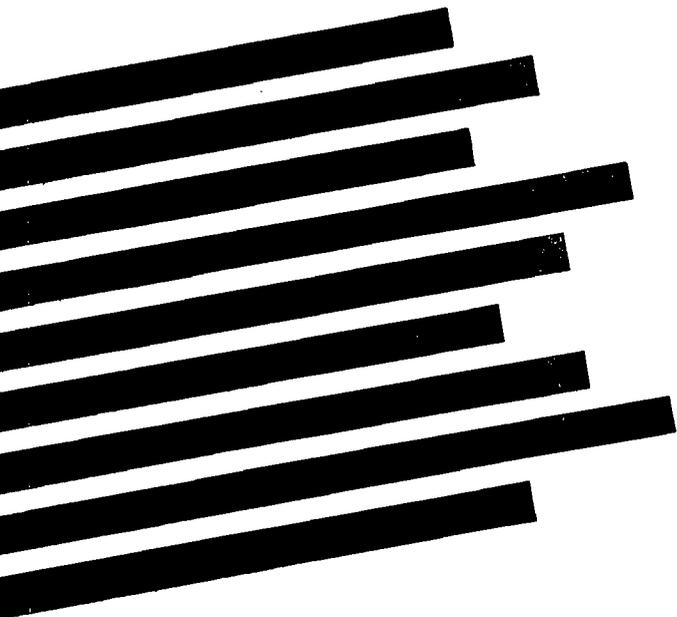
---

## POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y VIVIENDA

---

COMPILADOR:  
SANTIAGO ESCOBAR

ALFREDO MANCERO 4  
PILAR RIVAS 11  
JUAN ENRIQUE MIQUEL 5  
SIMON PACHANO 8  
JOSE ALMEIDA 1  
LAUTARO OJEDA 6  
DOLORES PADILLA 8  
SUSANA BALAREZO 2  
MARCELO RIBADENEIRA 10  
TEODORO PEÑA 9  
MARIA VERONICA BASTIDAS 3



Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de ILPES o ILDIS.

© ILPES - ILDIS

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

ISBN-9978-94-001-4 Cuadernos de Políticas Sociales

ISBN-9978-94-002-2 Políticas de Desarrollo Social y Vivienda

Edición

Renato Arcos

Diseño gráfico

Isabel Pérez - Telf. 546.740

Portada

Edwin Navarrete

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.  
Edif. Naciones Unidas. Avda. Dag Hammarskjöld, Vitacura, Santiago de Chile.  
Telfs. 485.051 - 485.061.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS  
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562.103. Quito-Ecuador

---

## Contenido

Presentación .....	7
Ecuador: políticas sociales, ajuste y democracia. Alfredo Mancero .....	9
Las políticas sociales ante la crisis. Simón Pachano .....	33
Cooperativismo y economía social. Perspectivas en el Ecuador. Juan Enrique Miquel Muñoz .....	47
Políticas de desarrollo social. Lautaro Ojeda .....	73
Comunicación y políticas sociales. Pilar Rivas .....	89
Desarrollo rural. Susana Valarezo .....	101
La problemática indígena en el Ecuador. José Almeida .....	121
Mujer, crisis y estado. Dolores Padilla .....	131
El seguro social y la seguridad social en el Ecuador: una visión crítica. Marcelo Ribadeneira .....	147
La política de vivienda en contexto de crisis. Teodoro Peña .....	181
La producción estatal de vivienda en el Ecuador. María Verónica Bastidas .....	201

---

## Presentación

El tema de las Políticas Sociales reviste una importancia fundamental para la gobernabilidad del continente latinoamericano en los años 90.

Los indicadores de pobreza en la región no se compadecen con los recursos y potencialidades con que cuenta América Latina, ni con el curso de los procesos económicos y científicos en el ámbito internacional.

Tampoco se compadece con las altas tasas de crecimiento económico que la región en su conjunto experimentó entre 1950 y 1980.

En términos económicos el continente ha crecido. En los aspectos sociales en cambio, el mismo período se ha convertido en una época de acumulación de tensiones y problemas en cuanto a vivienda, salud, educación y empleo, y presenta una masa de pobres críticos que cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político.

En este contexto, el desarrollo de políticas sociales, enfocadas no como una gestión asistencialista sino destinadas a la rehabilitación ética, política y económica del Estado, y al desarrollo de una política redistributiva global, es de vital trascendencia.

Ello no es sólo una tarea de gobernantes u organismos internacionales, públicos o privados, preocupados por el tema. Es, fundamentalmente, una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado central debe ser reactivar una relación positiva entre el Estado y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Durante 1988 y parte de 1989, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, del sistema CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, del Ecuador, desarrollaron un amplio programa de POLITICAS SOCIALES bajo la perspectiva de un diálogo nacional para el consenso. Se trataron aquellos aspectos que parecían relevantes a la luz de las condiciones nacionales. La metodología de trabajo incluyó más de cien talleres de discusión sobre diferentes temas, que fueron dando forma a documentos que recogían las experiencias acumuladas en el trabajo de investigadores individuales, reparticiones estatales, centros privados de investigación y organismos internacionales.

---

El resultado final fue una experiencia amplia y motivadora, y numerosas monografías y propuestas sobre empleo, salud, educación y otras que hoy presentamos agrupadas en la Serie CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES.

Las publicaciones no contienen propuestas acabadas y, en muchos casos, apenas si constituyen una mínima expresión de la experiencia acumulada. Con todo, creemos que ellas aportan una sólida base de información y orientación sobre las políticas sociales, que permite ver su intersectorialidad, la necesidad de su coordinación y la amplitud de las tareas que, en este sentido, se debe desarrollar en los próximos años. Constituye, además, un buen ejemplo de un trabajo participativo y concertado, tanto entre técnicos como entre instituciones.

Dr. Reinhart Wettmann  
Director del ILDIS

---

ECUADOR: POLITICAS SOCIALES,  
AJUSTE Y DEMOCRACIA

**Alfredo Mancero Samán \***

## **Presentación**

La coyuntura de los ochenta se caracteriza por una situación de crisis y por la aplicación de programas de ajuste que inciden principalmente sobre los aspectos económicos de la realidad nacional. Lo social ha sido relegado hasta el punto que el Estado Deudor se encuentra incapacitado de sostener mediante el gasto social los programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.

En todo esto hay un modo de pensar la realidad y definir los objetos prioritarios del quehacer estatal. De ahí que las notas que contiene este trabajo sean un esfuerzo de vinculación de lo económico, lo social y lo político.

Este “documento para la discusión” en el Seminario Internacional sobre “Nuevas Orientaciones a la Política Social en América Latina y el Caribe” se divide en cuatro partes. La primera contiene un resumen descriptivo de las políticas sociales del Estado ecuatoriano a través de los períodos de reformismo social y modernización desarrollista. La segunda parte se refiere a la cuestión del Estado desde una perspectiva teórica, a efectos de analizar las relaciones entre soberanía popular y racionalidad política. La tercera parte analiza la ideología de la crisis y el significado de los programas de ajuste. Por último, la cuarta parte es una agenda para el debate con la intención de suscitar propuestas alternativas para enfrentar la crisis en un contexto democrático.

### **A. Antecedentes. Las políticas sociales del Estado Ecuatoriano. (Reformismo, modernización y crisis)**

El proceso político ecuatoriano del presente siglo muestra dos características aparentemente contradictorias entre sí: una escasa vocación por las formas democráticas de administración del Estado y, sin embargo, una manifiesta preocupación por la “cuestión social”, entendida esta última como una crítica ideológica del “orden existente”, que promueve la transformación de las instituciones políticas para incorporar a las capas subalternas a los beneficios del progreso.

---

(\*) Economista. Director Técnico de CORDES. Este trabajo ha sido preparado a título personal, por encargo de ILDIS. Las opiniones vertidas en este documento son de estricta responsabilidad de su autor y no comprometen en modo alguno a las entidades con las que colabora.

¿Desde qué momento del proceso de transformación del Estado ecuatoriano se puede hablar de “políticas sociales”?<sup>1</sup>

Si debiéramos tomar como referente las primeras medidas de legislación social, tendríamos que ubicarnos en los inicios del presente siglo<sup>2</sup>; si el criterio utilizado fuera la modernización de la estructura orgánica del Estado y el fortalecimiento del control político, deberíamos arrancar con la “revolución juliana” de 1925 y el reformismo social de los años treinta<sup>3</sup>; en fin, si fuese el “interés general” definido por las tecnocracias estatales de acuerdo al modelo de difusión de la civilización industrial en la periferia, apenas nos remontaríamos a los años sesenta.

Hay amplio consenso para ubicar como punto de partida de las políticas sociales el proceso reformista que va de mediados de los veinte a fines de los treinta, particularmente porque la finalidad de las nuevas instituciones de protección social (defensa de los grupos vulnerables) es diferente al asistencialismo de la ideología liberal y a valores de caridad y solidaridad que muchas veces nacieron a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales. (cf.: IIE/FPP, op.cit.p.7).

Evidentemente, desde las primeras normas jurídicas y prácticas administrativas tendientes a regular las condiciones laborales, las demandas de los sectores populares, las nuevas formas de organización de la propiedad<sup>4</sup>, y a incorporar las nuevas ideas de los intelectuales<sup>5</sup>, la acción de los aparatos estatales se desarrolló con un sentido sectorial, muchas veces disperso y contradictorio. ¿Hasta qué punto la preocupación por lo social fue parte de un proyecto racional de ordenamiento de las relaciones sociales acorde con algún principio de “interés general” vinculado a la dinámica del sistema

---

1 KOWARICK (1979) encuentra tres dificultades para abordar el tema de las políticas sociales: su amplitud y complejidad teóricas; la exigüidad de aportaciones teóricas generales, toda vez que la mayoría de estudios descriptivos se refieren a lo sectorial, y la marcada heterogeneidad de los países latinoamericanos. cf.: INSTITUTO DE ESTUDIOS ECUATORIANOS Y FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO (1985).

2 “La marcha de la legislación social se inicia en los años 10 y 20, cuando se dictan las primeras leyes que reconocen los derechos de los trabajadores en cuanto a su jornada de trabajo, descanso semanal, salario mínimo, indemnizaciones, cesantía, organización sindical, etc., los que son elevados a la categoría de norma constitucional por la Carta Política de 1929 que, además, es la primera en reconocer las limitaciones sociales de la propiedad.” (cf.: HURTADO, (1988), p. 256).

3 “Las reformas que realizan los gobiernos que siguen a la Revolución del 9 de julio de 1925 -especialmente los que ejercen el poder entre 1925-1931 y 1935-1938- tienen cuatro objetivos principales: modernizar la estructura orgánica del Estado, fortalecer las atribuciones del poder público, mejorar las recaudaciones fiscales y regular las relaciones entre el “capital y el trabajo”. (HURTADO, op. cit. p. 101).

4 El Ministerio de Previsión Social fue creado en 1926; la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa -que dio origen a la Caja de Pensiones- fue expedida en 1928; la Ley de Cooperativas, la Ley de Organización y Régimen de Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, en 1937, y el Código del Trabajo en 1938. La Ley Orgánica de Hogares de Protección Social fue expedida en 1936 y las primeras iniciativas para redactar un Código del Niño datan de 1937.

5 “La acción de los intelectuales constituye una de las más importantes causas de la crisis del poder. Desde los años veinte de este siglo, adelantándose a la evolución de las “fuerzas productivas” se convierten en los profetas de los oprimidos, antes que en los portavoces de una “clase obrera” que como tal no existe.” (HURTADO, op. cit. p. 235).

centro-periferia? Es legítimo asumir que en el caso ecuatoriano el sentido de un “orden alternativo” hasta fines de los cuarenta fue el producto de una praxis social endógena; y que, sin perjuicio de la incipiente penetración del desarrollo capitalista en determinadas áreas (como la minería y las manufacturas), la función cohesionadora del Estado reflejaba mucho más el proceso de elaboración de una “ideología nacional” -vinculada a la emergencia de las capas medias y del “populismo” - antes que una visión normativa (racionalidad ax-ante) de las relaciones sociales.

A partir de los cincuenta se introducen nuevos criterios para la actuación de los organismos estatales en materia económica y social<sup>6</sup>. Hasta entonces, las políticas estatales habían consistido en una actitud de vigilancia de ciertas actividades económicas para que se sujeten a las disposiciones legales y al interés nacional, pero a pesar de su función modernizadora de las relaciones sociales las instituciones político jurídicas no habían configurado un Estado activo en el sentido cabal de la expresión<sup>7</sup>. Esta distinción es importante para ubicar el carácter del Estado benefactor (populista o distribucionista) y su transición al Estado desarrollista (o planificador); a diferencia del Estado que se limita a receptor y legitimar ciertas demandas sociales, el Estado activo solamente ofrece respuestas dentro de un proyecto político coherente, con alguna continuidad en el tiempo.

Es con el nuevo carácter de un desarrollo capitalista fundado en la racionalización de las decisiones económicas y en el uso del poder estatal para ejecutar un proyecto político de transformación de la base productiva que se constituye en un nuevo “actor” impregnado del sistema de valores del “modelo desarrollista”<sup>8</sup>, agente productor de bienes y servicios, a la vez que reproductor de las condiciones institucionales (políticas e ideológicas) para la continuidad del sistema centro-periferia.<sup>9</sup>

Fue la configuración del sistema internacional después de la II Guerra Mundial la que creó condiciones primarias para la sustitución de un sistema de valores basado en el “interés nacional” por otro basado en el principio del desarrollo económico y social.

---

6 La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica fue creada en 1954; el gasto público y principalmente los egresos de capital se subordinan a los primeros “planes de inversión”. El Estado constituye organismos especializados para la producción de bienes y servicios, la inversión pública, la creación de nuevos circuitos financieros e inclusive para la incorporación de nuevos programas en las actividades de protección social a cargo del Ministerio de Previsión Social que, poco a poco, asume tareas de “promoción del desarrollo” entre la comunidad.

7 cf.: HURTADO, op. cit. p. 189-195 y 257-258.

8 MANCERO (1988): “La tesis desarrollista era -en sus orígenes cepalinos- una adecuada combinación de crecimiento económico, modernización social y democracia política; en consecuencia, sus fundamentos doctrinarios podrían asimilarse al modelo de Estado Social (welfare state) de las sociedades europeas, con una elevada dosis de concepciones keynesianas en cuanto a la relación entre economía y estado. No obstante, la concurrencia de otros factores socio-políticos de carácter exógeno (doctrina de la seguridad nacional, anticomunismo, etc.) impidió la implantación del desarrollismo democrático, en cuyo reemplazo se generalizó una forma de desarrollismo autoritario”.

9 IGLESIAS (1981): “Como es bien conocido, en el pasado la CEPAL tuvo en vista un proceso de industrialización que rebasaba el ámbito sectorial y tenía como horizonte a la ‘sociedad industrial’, esto es, un tipo histórico de sociedad -en su sentido más alto- condicionado por la dinámica del conocimiento y la racionalidad técnico-científica”. (p. 24)

No se discutirá aquí si la nueva asociación “centro-periferia” fue por consentimiento o por imposición; es evidente que los estados independientes consienten explícitamente (a través de su ordenamiento jurídico) en una determinada asociación (disociación). Lo fundamental es que el avance de la división internacional del trabajo—o si se quiere, la necesidad de expansión planetaria del capital—introdujo una nueva ortodoxia para el ordenamiento de las relaciones sociales, privilegió las dimensiones económicas y subordinó “lo social” a la dinámica de la modernización, entendida como difusión en la periferia de la civilización industrial.

En ese contexto, hay dos supuestos fundamentales (implícitos) en las políticas estatales: de una parte, la utilización de los criterios de eficiencia microeconómica para la formulación y evaluación de proyectos financiados por organismos multilaterales; de otra, el olvido de los valores culturales tradicionales, rápidamente sustituidos con una definición de “nivel de vida” y de “condiciones mínimas de existencia” equiparables a los valores de la sociedad industrial (consumismo).

Los programas de educación, salud, saneamiento ambiental, vivienda, desarrollo rural, seguridad social, o sea las dimensiones sectoriales de la política social, se subordinaron a la racionalidad formal de las ingenierías económica y social; y, en la medida en que la aceleración de la modernización y las exigencias de la civilización imitativa impusieron un estilo de asignación de recursos y de cambio social, la acción política dejó de ser una dinámica endógena.

La participación social fue moldeada por las tecnoburocracias estatales; los grados de participación de la población en los frutos del progreso dependieron del gasto gubernamental, y éste de la disponibilidad de un excedente que no provino del ahorro interno sino de las tendencias de la economía mundial.

La autonomía relativa de los aparatos estatales no fue objeto de cuestionamiento político, porque la apropiación de recursos sociales para el desarrollo y la expansión de las actividades del sector público no se realizaba como el clásico conflicto de intereses entre clases sociales, sino como un consumo anticipado de las disponibilidades futuras.

Puede afirmarse que, en un contexto de modernización imitativa de tales características, el conflicto político era improbable. Las pugnas distributivas no se manifestaron en tensiones sociales graves, porque no había razones para que lo hicieran: la canalización de recursos externos en la forma de “endeudamiento agresivo” hizo compatibles el crecimiento económico, la insuficiencia de ahorro interno y el mejoramiento de las condiciones de vida (consumismo) para amplios sectores de la población urbana<sup>10</sup>.

El paradigma de la modernización apoyado en la disponibilidad de recursos abundantes hizo posible que los movimientos políticos contestarios de los sesenta pierdan fuer-

---

10 El Ecuador se incorporó al ciclo de endeudamiento externo con la banca transnacional desde 1976-1977. Entre 1972 y 1975, la abundancia de divisas provino del auge petrolero.

za en cuanto a denunciar la existencia de “problemas estructurales”; el racionalismo tecnoburocrático de los setenta, en cambio, introdujo una noción sociopolítica apropiada a la nueva realidad, en sustitución del discurso político tradicional.

Ni siquiera la toma de conciencia de las disparidades regionales<sup>11</sup> sirvió para la aparición de nuevos movimientos políticos que cuestionaran las tendencias de la modernización, porque a diferencia de lo acontecido en épocas pretéritas, el desarrollismo estaba ahora en capacidad de ofrecer respuestas institucionales desde el Estado, como en efecto ocurrió con la incorporación de la dimensión espacial en el sistema de planificación y la asignación de recursos con fines de ordenamiento territorial<sup>12</sup>.

De estas experiencias habría de derivar la política de desarrollo rural integral como nuevo componente de los programas sociales de desarrollo, a fines de los setenta<sup>13</sup>.

Para esta época, el abatimiento de algunos índices convencionales del subdesarrollo implicaba que los programas de desarrollo económico y social habían logrado imprimir a las políticas estatales un sentido racional diferente al de épocas pretéritas. Sin embargo, la pobreza y las desigualdades sociales habían modificado sus formas tradicionales pero no habían desaparecido; el proceso de industrialización había contribuido a expandir el empleo urbano, pero no había sido como suponía el modelo de sociedad implícito en los planes- el eje articulador de las estructuras internas. La praxis colectiva había privilegiado el crecimiento del consumo y el quehacer estatal había olvidado que también debió preocuparse por la distribución de la riqueza.

En fin, el sentido del desarrollo durante el período de bonanza no había incluido entre sus prioridades la corrección de la “pobreza crítica” y la satisfacción de las “necesidades básicas”; de ahí que, con la restauración de las formas democráticas de administración del Estado, los ecuatorianos se pronunciaron abrumadoramente por el “cambio social”, la “participación” y la “justicia distributiva” precisamente en una coyuntura en que el Estado Desarrollista empezaba transitar hacia una nueva condición de Estado Deudor.

## **B. La cuestión del Estado. Soberanía popular y racionalidad política**

1. La restauración de las formas democráticas de administración del Estado, después de un largo período de regímenes autoritarios de diversos matices, ha coincidido cro-

---

11 La concentración demográfica y la polarización de los procesos productivos en determinados núcleos de modernización.

12 Los organismos regionales de desarrollo fueron creados en los sesenta (CEDEGE, CRM) y setenta (PREDESUR); sin embargo, el carácter protagónico de éstos como agentes estatales inversionistas en infraestructura y promoción del desarrollo rural solo se manifiesta en los setenta.

13 En el caso ecuatoriano, las experiencias de desarrollo rural se remontan a los sesenta (Misión Andina, IERAC, INERHI); en los setenta se inician los “programas” del MAG y las primeras acciones de salud y seguridad social rural. En 1976 se creó FODERUMA. La secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) fue creada en 1980 con el fin de globalizar e integrar las experiencias precedentes. En 1984 había alrededor de treinta organismos públicos y privados, inclusive organismos no gubernamentales del exterior, cada uno con su “metodología”, trabajando en este campo.

nológicamente con un punto de inflexión del proceso de “difusión de la civilización industrial” en un amplio número de países que forman parte de la “periferia” latinoamericana. Crisis y democracia son, en la coyuntura de los ochenta, dos ideas que resumen a cabalidad los retos de la sociedad y las prioridades del quehacer gubernamental.

2. El ejercicio de la política es, por definición, un proceso de cuestionamiento de la realidad que no se agota en la descripción de los hechos, ni en el señalamiento de sus efectos inmediatos. Toda acción política implica una confrontación entre el “orden existente” y un “orden alternativo” (deseable), según las diferentes cosmovisiones de las fuerzas sociales, y como tal “lo político” lleva consigo una utopía, implícita o explícita, racional o irracional, conservadora o transformadora del statu-quo.

En una coyuntura de crisis y democracia, el rasgo sobresaliente del quehacer político debería ser algo más que la multiplicidad de lugares comunes que recogen los diversos estudios y diagnósticos, así como los discursos oficiales; tanto más, si como es conocido, hay generalizado consenso sobre los efectos sociales perversos de los programas de ajuste (y estabilización) ensayados en los últimos seis años en diversidad de situaciones, políticas y contextos institucionales.

¿Cuáles son en la actualidad los criterios de “interés general” a través de los cuales el Estado garantiza la cohesión social?

Si las políticas estatales -económicas y sociales- son el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, ¿de qué manera la modificación (o la conservación) del “orden existente” recoge las demandas de los diversos grupos sociales?

3. La trampa de la crisis es inscribirlo todo en lo inmediato, hacer de las políticas estatales un ejercicio de administración del orden existente dentro del corto plazo, y convertir el futuro en algo incierto, inaprehensible. La ideología generada por la crisis hace que la sociedad solo vislumbre lo cotidiano y, cuando más lo compare con el pasado.

La crisis es la negación del desarrollo (idea-fuerza que articuló el comportamiento colectivo y la relación sociedad-Estado). En efecto, la idea de desarrollo fue en las últimas décadas el móvil dominante a través del cual la sociedad ecuatoriana utilizó un símbolo (paradigma de la modernización) para asociar el presente y el futuro de una manera racional. Apoyadas en la planificación, las políticas públicas tuvieron un objetivo al cual subordinarse y los agentes gubernamentales un conjunto de proyectos para concretar su acción.

4. No es este el momento oportuno para incursionar en el recuento de las críticas al “modelo de desarrollo”, ni para analizar los efectos sociales de la modernización hasta el advenimiento de la crisis. Pero sí es fundamental una indagación acerca del paradigma del ajuste, es decir, del sustento de las políticas estatales destinadas a administrar la crisis, a fin de conocer de qué manera impiden el ejercicio de la soberanía popular en un contexto democrático.

5. La Gran Depresión de los treinta fue para América Latina otro período de crisis inducida principalmente por su inserción periférica en la división internacional del trabajo; más, de dicha crisis emergió una oleada de reformas sociales internas que dieron

por resultado una nueva funcionalidad del estado y su correspondiente articulación con la sociedad civil.

El período de crisis por el que hoy atraviesan el Ecuador y toda América Latina es asimismo la expresión de una nueva modificación en la división internacional del trabajo, y, como tal, un proceso de redefinición de las funciones que debe desempeñar el Estado tanto en lo interno como en las relaciones del país con el resto del mundo. Indudablemente, las reformas que hoy tienen lugar de modo real, aunque poco perceptibles en lo inmediato, carecen del atributo de la movilización social y del reformismo progresista y democratizante que se vió en los treinta y los cuarenta; pero, quiérase o no, son reformas estructurales que están llamadas a modificar el sentido de las políticas estatales, y ello hace indispensable un esfuerzo de teorización al respecto.

6. La crisis económica, los programas de ajuste y la recuperación de la democracia remiten, todas ellas a la cuestión del Estado. La arremetida neoliberal contra el “estado productor” y el redescubrimiento del antiguo debate sobre “capitalismo y democracia”<sup>14</sup> reflejan desde diversas posiciones teóricas e ideológicas la importancia que tiene esta entidad en el actual reordenamiento de la economía mundial.

Ningún Estado aparece en alguna parte sin una sociedad que lo constituya ; existe y funciona de una manera determinada y no de otra cualquiera porque así lo configuran las fuerzas sociales, y porque su función es hacer patente el “modo de ser” de una sociedad en un contexto de espacio y tiempo, es decir, histórico. Es cierto que el Estado como síntesis de la diversidad de intereses y conductas de los individuos (ciudadanos) y organizaciones (corporaciones) que conforman la sociedad tiene bastante que ver con la economía, pues la función primaria de la vida social es la subsistencia (y su antípoda, la acumulación). No obstante, el reconocimiento de que lo político no es ajeno a lo económico, no significa que sea válido el reduccionismo economicista, es decir, aquel vicio del conocimiento científico que considera lo político como un efecto exclusivo de lo económico.

Desafortunadamente, esa percepción tradicionalmente atribuída al marxismo vulgar es hoy un rasgo generalizado del pensamiento político y una tesis destacada del pensamiento neo-conservador y sus asociados, los economistas de formación neo-clásica. Hay una diferencia esencial entre el Estado pre-capitalista, cuyo atributo primordial era la coacción autoritaria (extra-económica) para la apropiación del excedente económico y el Estado moderno (capitalista) donde la producción mercantil del excedente no requiere de la coacción extra-económica. Ahora bien, el desarrollo capitalista<sup>15</sup> como proceso de transformación de las relaciones sociales, tanto en la base productiva

---

14 Algunos temas del debate contemporáneo, como la participación, la concertación y la emergencia de nuevos “actores” y movimientos sociales como objeto de las ciencias sociales son la consecuencia explicable del tránsito desde la dictadura hacia la democracia.

15 La noción de “desarrollo económico” aparece con la penetración de las relaciones mercantiles al proceso productivo y con la aceleración de la división del trabajo que introduce el progreso científico y tecnológico (revolución industrial). De ahí que la idea de progreso traducida a la idea de desarrollo solo encuentre explicación económica como proceso de acumulación de capital (uso productivo del excedente y apropiación mercantil del excedente).

como en los sistemas de valores (supraestructura) exige ciertamente determinados actos de voluntad política. En rigor, por la misma razón que la división del trabajo hace de la "sociedad" un ente colectivo cada vez más amplio y complejo, pero disociado en sujetos atomizados (corporativos o no), el Estado debe reconstruir la cohesión y la organicidad del ser social más allá de regular las relaciones del mercado.

7. Tanto en el "centro" como en la "periferia" el Estado está presente y cumple determinadas funciones en cuanto a la regulación de la vida social en sentido amplio. Pero, ¿tiene el Estado periférico el mismo carácter que el Estado de los países centrales?; por consecuencia, ¿es trasladable del centro a la periferia un mismo principio de racionalidad acerca de la política y de la relación entre "Estado y sociedad civil" (políticas estatales)?

Hay una tendencia bastante común en el pensamiento social que concibe al Estado como un "instrumento" del que se pueden apropiar los distintos grupos sociales para sus propios fines, y que suele propiciar conductas políticas típicamente voluntaristas. Se asume que el Estado es un ente desprovisto de fines propios y que su carácter está determinado por las políticas públicas que se apliquen o dejen de aplicarse y no por su función singular en el sistema de relaciones sociales. Si fuese así, tendría que admitirse que el Estado puede intervenir en la economía tanto como lo quisiera quien llegue a "apropiarse" de él, y de la misma manera que el abstencionismo del Estado podría llegar al extremo de dejar al mercado (y a la sociedad) sin ninguna mediación reguladora y coactiva (políticas estatales). Como se confunde al Estado con un "aparato", y se asume que puede estar al servicio de algún grupo social (clase o fracción de clase) con prescindencia de todos los demás grupos sociales, tendríamos que concluir en la imposibilidad histórica de la "crisis", puesto que la intervención (o la abstención) serían opcionales y no estarían condicionadas por las relaciones sociales (estructura económica, sobre las cuales se interviene o se deja intervenir).<sup>16</sup>

Es obvio que los "aparatos estatales", vale decir, la tecnoburocracia civil, los partidos políticos y los gobiernos, no son los organizadores de la sociedad sino las instancias de una estructura de poder a través de la cual se pactan<sup>17</sup> las normas y procedimientos que configuran el "interés general". Y, precisamente por que la gestión política de los estados contemporáneos es cada vez menos un producto de la intuición y voluntad personal de los gobernantes que el resultado de las acciones diseñadas por entes cor-

---

16 Se debe subrayar que este modo de ver las cosas es frecuente en estudios (y textos inclusive) que, a pesar de sus diferencias teóricas e ideológicas, incurren en el vicio de interpretación de la realidad por sus apariencias. Así, por ejemplo, la reiterada invocación del carácter supuestamente "mixto" de la economía por el solo hecho de que el Estado aparece en cierto momento como regulador de las relaciones de mercado y algunos aparatos estatales actúan como productores de servicios (bienes públicos).

17 Las instituciones políticas y jurídicas de un Estado son siempre el resultado de un consentimiento (implícito o explícito de la sociedad; en ocasiones son fruto de la imposición arbitraria de algún grupo social, en otras del ejercicio democrático de la soberanía popular. No obstante, en ambas situaciones hay un ejercicio de poder que depende de las formas de participación (exclusión) en una estructura de poder y del nivel de conciencia y actividad de las fuerzas sociales que constituyen dicha estructura.

porativos<sup>18</sup> conviene especificar los límites de la soberanía popular y el significado del "interés general" usualmente entendido como sinónimo de "consenso nacional".

8. En el mundo contemporáneo, ningún pueblo es absolutamente soberano "hasta el punto en que puede alterar las instituciones existentes, incluido el Estado y la propiedad, y asignar los recursos disponibles a todos los usos posibles"<sup>19</sup>. Ningún Estado es la síntesis de una racionalidad colectiva originada exclusivamente por la acción de fuerzas sociales locales (internas), es decir, la sociedad civil vista como unidad nacional en sentido estricto. Hoy en día, el "interés general" que reconstruye la cohesión y la organicidad del ser social está determinado por la interacción (desigual) de un "núcleo endógeno" y una serie de factores exógenos que "muchas veces son mecanismos de seducción ideológica que de manera permanente y cotidiana inciden en el comportamiento de los agentes económicos y en las conductas políticas, y que pueden actuar con mayor eficacia para erosionar o neutralizar el núcleo endógeno"<sup>20</sup>.

9. La mayoría de las instituciones creadas a fines de la II Guerra Mundial para cohesionar el sistema de relaciones internacionales ya introdujeron modificaciones sustantivas al ámbito de la soberanía popular y nuevos criterios para definir el "interés general" en cuanto a las políticas estatales. La coordinación de las políticas monetarias y cambiarias para procurar el equilibrio de las balanzas de pagos y determinar la paridad oficial de las monedas en relación con el dólar de E.U.; los programas de cooperación para el desarrollo impulsados por agencias gubernamentales y por organismos multilaterales (v.g: el BIRF) que instauraron la modalidad del financiamiento condicionado de cierta clase de proyectos y, correlativamente, las pautas para su formulación y evaluación; el establecimiento de normas para la movilización internacional de capitales y la creación de condiciones institucionales y materiales<sup>21</sup> para inducir los procesos de "desarrollo económico y social"; en fin, el uso de la planificación global y sectorial para identificar prioridades de inversión y asignar los recursos son evidencias de un nuevo sistema de valores sociales que se corresponde con la ampliación de la división internacional del trabajo y la interpretación de intereses, locales y externos.

10. Es posible que, desde una visión crítica del capitalismo, todos estos elementos sean indicios de la subordinación de la independencia del Estado periférico a las necesidades de expansión planetaria del capital, y que -desde tal perspectiva- se descubra

---

18 La modernización del Estado significa -entre otros aspectos- una atribución cada vez mayor a las tecnoburocracias gubernamentales y de organismos multilaterales para la formulación de políticas. De igual manera proceden los conglomerados y corporaciones empresariales, así como los partidos políticos fundados en ideologías y las organizaciones gremiales.

19 PRZEWORSKY y WALLERSTEIN (1986)

20 cf: FAJNZYLBER (1983). El núcleo endógeno tiene que ver con la autodeterminación; su potencial es entendido como el resultado de una alianza de fuerzas sociales dotadas de memoria histórica, con una propuesta de transformación de la economía y la sociedad, una voluntad de afirmación nacional y un liderazgo efectivo sobre los sectores mayoritarios de la sociedad.

21 Las condiciones institucionales son las llamadas "reformas estructurales" (agraria, fiscal, administrativa) encaminadas a modificar las relaciones de producción, en unos casos, y a "modernizar" ciertos aparatos estatales. Las condiciones materiales se refieren a las inversiones públicas en infraestructura para el desarrollo.

una supuesta determinación externa de las conductas políticas internas<sup>22</sup>. Una lectura de tal orientación significaría que las políticas estatales del período desarrollista se identificaron estrictamente con el interés de alguna fracción de clase capitalista y, consecuentemente, que dichas políticas estatales no constituyeron la síntesis de una dinámica colectiva surgida del seno de la sociedad (y su base económica).

Curiosamente, desde un ángulo ideológico totalmente opuesto, la arremetida del neoliberalismo<sup>23</sup> consiste en un cuestionamiento de las políticas estatales “para el desarrollo” pues las considera instituciones perversas que impiden la eficiencia del sistema al interferir en el mercado.<sup>24</sup>

En efecto la propuesta de reordenamiento económico y social planteada por los neoliberales para enfrentar la crisis es bastante simple. La crisis -dicen- es un problema de ineficiencia en la asignación de recursos y éste tiene su origen en las dimensiones excesivas del poder estatal; hay un exceso de regulaciones burocráticas que han asfixiado al sistema de precios, y la “politización” del mercado es una consecuencia del exceso de demandas sociales; tales reivindicaciones exceden a la capacidad de respuesta de la economía y del Estado, lo cual intensifica las presiones inflacionarias. El mensaje implícito, como se puede apreciar a simple vista, es que la economía podría funcionar mejor si se “despolitiza” su gestión, lo que equivale a decir si se transfieren las decisiones fundamentales al mercado. La “gobernalidad de la crisis” dependerá, asimismo, de un sistema de conducción política que reduzca los excesos de democracia<sup>25</sup> y permita el equilibrio de la competencia<sup>26</sup>.

11. A despecho de lo que suele creerse, los ataques del neoliberalismo no apuntan exclusivamente al intervencionismo estatal en la economía; su arremetida ideológica-traducida en una propuesta política presentable, ya que busca el “equilibrio” y la “eficiencia”- es contra el fundamento de la soberanía popular, o sea, la autodeterminación, pues el quehacer político deja de ser la posibilidad de transformar el statu-quo de manera deliberada y explícita, y se convierte en un simple administrador del orden establecido por el mercado.

---

22 En este sentido apuntan algunas interpretaciones de la “teoría de la dependencia” (CARDOSO, FALETTO (1969), principalmente aquellas que critican las posiciones del marxismo ortodoxo (el cual, como se sabe, privilegia los factores internos).

23 El pensamiento neoliberal (en lo económico) es la versión latinoamericana del pensamiento neoconservador norteamericano y europeo (en lo político). Como se verá más adelante constituyen una misma vertiente ideológica al servicio de un mismo proyecto político.

24 Según esta tesis, el mercado asigna los recursos mejor que las instituciones políticas (estatales); el Estado siempre es defectuoso, el mercado es perfectible. Basta que el Estado quiera hacer algo -es decir, que existan manifestaciones sociales de disconformidad con el “orden existente”- para que las expectativas que genera tal intención provoquen perturbaciones al mercado y hagan ineficiente la operación del sistema.

25 Para los neoliberales, las demandas sociales no son consecuencia de la represión durante los regímenes autoritarios, sino de la restauración de los derechos constitucionales con la democracia.

26 Según el pensamiento económico neoclásico, todo lo que hace el Estado implica transferencia de ingresos, de manera que el equilibrio resultante en un régimen de economía mixta difiere del equilibrio de competencia; este es eficiente, aquel no lo es.

¿En qué consiste el “interés general” según la propuesta neoliberal?

Como se recordará, hasta la Gran Depresión de los treinta el Estado no intervenía en la economía; se limitaba a garantizar la operación del mercado. Desde una lectura de izquierda, los intereses económicos no influían en las decisiones del poder estatal; desde la derecha, el Estado no impedía la eficiencia del sistema. Al contrario, desde la institucionalización del poder regulador del Estado sobre el mercado, una y otra lecturas llevan a suponer que los ciudadanos ya no son soberanos, que el Estado actúa motivado por las presiones de grupos particulares<sup>27</sup> y que, al haber manipulación de intereses por parte de las burocracias estatales, no puede existir una racionalidad política acorde al “interés general” de la sociedad.

En su nueva versión, la crítica neoliberal no tiene como objetivo la función reguladora del poder estatal sobre el mercado, sino su función productora de bienes públicos y el alcance de las políticas públicas. Más aún, su cuestionamiento principal es a la autonomía del Estado entendida como la capacidad institucional de señalar metas propias, tomar decisiones y ejecutarla. Puesto que la “sociedad civil” es percibida solamente como “mercado, la autonomía estatal es una amenaza a la “soberanía popular” (y, por tanto, al “interés general”) desde el instante en que las políticas estatales asignan recursos y ejercen atribuciones que expanden las actividades gubernamentales más allá de un óptimo económico y social que, indudablemente, no debería ser otro que el establecido en los programas de ajuste estructural diseñados por el FMI y el BIRF<sup>28</sup>.

Puesto que el Estado es visto como un aparato tecnoburocrático que ha desarrollado su propio sistema de intereses, se asume entonces que ya no es el ente cohesionador del sistema global, sino un “actor” de comportamiento impredecible, pues sobre todo en regímenes democráticos- puede ser penetrado por una diversidad de intereses (demandas corporativas)<sup>29</sup>.

El “interés general” en un contexto de crisis de la economía mundial ya no puede ser el “desarrollo económico y social” en el sentido de ampliar los mercados locales y promover la penetración selectiva del capital transnacional en determinados sectores productivos (manufacturas y servicios); en su reemplazo, deberá ser la adecuación de la

---

27 Para la lectura de izquierda, se trata de grupos empresariales; para la otra lectura son los administradores estatales.

28 Desde los acuerdos de Bretton Woods (1944) y la configuración de las instituciones coordinadoras de la economía mundial de la postguerra; el FMI asumió la responsabilidad de promover ajustes de corto plazo por el lado de la demanda; su objeto de preocupación fueron la balanza de pagos y la inflación. A su vez, el BIRF debía hacerse cargo de la promoción del crecimiento económico y el desarrollo, esto es, con una visión de mediano plazo y actuando sobre la oferta agregada y las variables “reales”. La insuficiencia de los programas de ajuste por el lado de la demanda (FMI) y la imposibilidad de acometer en reformas estructurales (BIRF) por la falta de recursos de inversión ha llevado a la combinación de enfoques (condicionalidad cruzada) desde 1986; (cf.: MELLER (1988)).

29 De ahí el conflicto entre los ajustes “ortodoxo” y “heterodoxo”.

base productiva y de la estructuras de precios relativos al objetivo de generar excedentes comerciales, tanto para servir la deuda externa, cuanto para equilibrar las balanzas de pagos sin el concurso de capitales de préstamo<sup>30</sup>.

### C. Ideología de la crisis y políticas estatales

1. El manejo ideológico de la crisis<sup>31</sup> ha significado, como se dijo anteriormente, una mutilación del quehacer político. No solamente porque el futuro deja de ser aprehensible -como construcción racional y explícita de la autodeterminación nacional- sino también porque toda proposición alternativa que no concuerde con el "interés general" de la estrategia de ajuste estructural se considera irracional y, por tanto, es excluida del debate político.

2. El interés general correspondiente al período de modernización ("desarrollo económico y social") no estuvo exento de limitaciones y defectos; no obstante, permitía a cada país la posibilidad de ensayar políticas estatales (internas) apropiadas a su dinámica social, sin perjuicio de sujetarse a las restricciones del orden económico internacional.

Hoy, es bastante discutible que el criterio del "interés general" que llevan consigo los programas de ajuste estructural permita márgenes de flexibilidad para las políticas estatales, particularmente en lo que respecta a los problemas sociales; su visión instrumentalista y unidimensional es de tal naturaleza que inclusive ha desterrado la separación metodológica entre "lo económico" y "lo social", es decir la función compensatoria que se atribuyó a las políticas sociales en la década de los setenta<sup>32</sup>.

3. Esta constatación<sup>33</sup> tiene mayor trascendencia en una coyuntura política caracterizada por la recuperación de las formas democráticas de administración del Estado y la necesidad de promover la participación conciente y organizada de las fuerzas sociales internas con vistas a la consolidación de sus instituciones.

---

30 Es curioso que en la literatura económica sobre la crisis de la deuda no se subraye el papel activo que tuvieron los neoliberales en promover la "apertura" de los mercados de capitales (endeudamiento irrestricto) con el argumento de que el mercado era más eficiente; hoy critican la ineficiencia de la deuda.

31 Hay un "discurso oficial" constituido no solamente por los informes gubernamentales, sino también por la opinión de los organismos multilaterales, las opiniones de los dirigentes políticos y empresariales y -por qué no decirlo- algunas interpretaciones generalmente aceptadas de los cientistas sociales, que no ven de la crisis más que sus manifestaciones inmediatas.

32 A partir de los setenta, la noción de planificación social y de política social fueron incorporadas al aparato estatal para corregir los efectos no-deseados de la dinámica de la acumulación, y en ese sentido desempeñaron una función compensatoria, subordinada a lo económico.

33 Desde la "moratoria" mexicana de 1982 todas las recetas y experimentos aplicados en la más amplia diversidad de contextos institucionales y situaciones políticas se sitúan en la "administración de la coyuntura"; aun las experiencias "heterodoxas" (encaminadas a controlar la inflación) no abordan el problema social como reconocimiento de temas específicos, sino en la misma perspectiva "instrumentalista" de precios e ingresos en el sector moderno de la economía.

A diferencia de los regímenes autocráticos, los sistemas democráticos se caracterizan por admitir la negociación colectiva entre fuerzas sociales con intereses opuestos y propiciar, dentro de un marco institucional formal<sup>34</sup>, algún tipo de participación -indirecta, por cierto-en las decisiones del Estado. ¿Cómo enfrentar el problema social agravado por la crisis y el ajuste si el “interés general” incorporado y legitimado por el Estado no favorece la aplicación de políticas estatales compensatorias? ¿Cómo elaborar una propuesta de ordenamiento social alternativo al “orden existente” si la ideología de la crisis es unidimensional y excluyente?

4. Debe reconocerse que la ausencia de hipótesis explícitas sobre algún “orden deseable” superior al “orden existente” se debe en gran parte al bloqueo ideológico inducido por una manera de ver la crisis (“discurso oficial”) y por la falta de un referente conceptual distinto a la interpretación economicista de los desequilibrios.

En efecto, cuando el diagnóstico de la crisis se inscribe en las verdades de la teoría económica, el único “interés general” posible es uno que corresponde a los apremios del corto plazo. Las políticas estatales (y los cuestionamientos a ellas) no tienen otro referente conceptual que el desequilibrio existente y la necesidad de corregirlo con medios instrumentales<sup>35</sup>. “Orden o caos” es la consigna del pensamiento neo-liberal. Puesto que la teoría económica asume que lo único racional es el equilibrio, ergo, la presencia de desequilibrios presupone inmediatamente alguna irracionalidad en el comportamiento colectivo y en la conducta del Estado.

5. Como la visión dominante del significado de la crisis es el desequilibrio, no es de extrañarse que la única discusión acerca del sentido de la política gire alrededor de los tipos de cambio, las tasas de interés, el déficit fiscal, los niveles de precios, la “confianza” de los empresarios; y que, dentro de tal racionalismo, la amplia mayoría de ciudadanos, incluidas las élites políticas, no puedan participar democráticamente en un debate que aparece ante la opinión común como cuestión de especialistas.

Esto tiene una implicación directa con la eficacia de las instituciones democráticas, particularmente en su dimensión participativa. Participar implica dos condiciones: el derecho a ser admitido a la discusión de un asunto para emitir una opinión, y el compromiso correlativo de que se tome en cuenta dicha opinión al momento de procesar una decisión colectiva<sup>36</sup>; a su vez, la democracia -como una forma de ejercicio del poder-

---

34 Todo sistema democrático admite calificativos. La democracia es una idea social, y como toda producción de pensamiento social que tiene lugar dentro de procesos temporales y locales, el “deber ser” que lleva consigo solo puede expresarse simbólicamente con calificativos. Empero, lo de “formal” es un vicio semántico pues toda democracia es formal, salvo que en alguna parte, alguna vez, haya habido una democracia “informal”.

35 En rigor, en esto consiste la inutilidad política del debate entre “ortodoxos” y “heterodoxos”. Reducida la realidad social a un mundo de desequilibrios sin una visión global y de largo plazo, parece lógico que los programas heterodoxos tengan una eficacia efímera ya que no son funcionales al “interés general” definido desde la visión ortodoxa (neoclásica y monetarista).

36 Se participa para alcanzar con los demás -o a través de los demás- determinados objetivos. “La participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en sí misma. No se participa por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares, y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático”. (cf.: HURTADO (1980).

implica una modalidad de procesamiento de las decisiones políticas .

Así, pues, en la medida de que el “discurso oficial” no permita ver la crisis y discutir los programas de ajuste más allá de los desajustes de ciertas variables con criterios de racionalidad formal<sup>37</sup>, la técnica continuará prevaleciendo sobre los valores; y, las políticas estatales, en tanto sigan inscritas en el estrecho ámbito del instrumentalismo, seguirán siendo fuente de actitudes autoritarias en un contexto de “democracia restringida”.<sup>38</sup>

6. Desde luego, sería trivial repetir una vez más que el “problema es político”. Ningún proceso político se construye a partir de irrealidades, y en el mundo contemporáneo ninguna utopía es legítima si no se sustenta en el conocimiento de lo real.

La cuestión de fondo no es el uso de instrumentos técnicos para enfrentar cierta clase de problemas sociales<sup>39</sup>, sino la falta de correspondencia entre las “exigencias racionales del ajuste”<sup>40</sup> y las “exigencias de realización histórica” de un ser social complejo y multidimensional, para el cual el ejercicio de la autodeterminación supone la construcción -también racional- de una síntesis entre la cultura, la economía y la política<sup>41</sup>.

Desafortunadamente, no basta con reivindicar la revalorización de lo político frente a lo económico. Buena parte de la crisis de hoy es también la crisis de un modo de pensar, y no parece probable que se pueda romper la continuidad del presente si el proceso de “invención cultural”<sup>42</sup> es condenado a progresar solamente en el dominio de la técnica y no incursiona en el dominio de los valores.

#### **D. ¿Qué hacer con la crisis?: agenda para el debate**

1. La mayoría de las evaluaciones de los efectos de la crisis han privilegiado los aspectos económicos. Un indicador relevante es el debilitamiento de la capacidad productiva expresado en las tasas de crecimiento del producto social. En efecto, mientras

---

37 Weber hizo oportunamente la distinción entre una racionalidad formal o instrumental y una racionalidad de los fines o sustantiva; la primera es un proceso de invención cultural en torno a la acción del hombre y supone la existencia de objetivos y fines previamente definidos. La invención cultural vinculada a los fines produce los sistemas de valores, que a diferencia de la “técnica” no tienen una validez universal tan amplia y difundida. (cf.: FURTADO (1983).

38 CUEVA (1988) se refiere a las “democracias restringidas de América Latina”, como consecuencia de “una lógica perversa que en lugar de buscar soluciones objetivas a una crisis que no deja de ahondarse, trataría de tornarla controlable limitando las expectativas y esperanzas de las masas”.

39 Nadie podría cuestionar la íntima vinculación entre desequilibrios macroeconómicos de corto plazo para adecuar la conducta de los agentes económicos, privados y públicos, a una racionalidad global (interés general) definida como equilibrio de corto plazo. No obstante, las políticas económicas no se agotan en la “administración de la coyuntura”; también deben preocuparse por el crecimiento global y sectorial, la creación de fuentes de trabajo, la redistribución del ingreso, y todo ello trasciende la coyuntura inmediata.

40 Esto es, una visión unidimensional y globalizante en la cual las relaciones sociales sólo son relaciones de mercado y éstas relaciones de cosas entre sí.

41 FAJNZYLBER (op. cit.) señala que el ejercicio de la autodeterminación debería significar el tránsito desde la “imitación grotesca” al “aprendizaje creativo”.

42 FURTADO, op. cit.

la tasa media anual de crecimiento del PIB durante el período 1965-1980 fue del 8.7% anual, la del período 1980-1986 apenas alcanza el 1.8%. El sector agropecuario que experimentó una modesta expansión del 3.4% en el primer período, solo registra una tasa media del 1% en los ochenta. El sector servicios que ha sido el mayor generador de empleo, no llega al 1% en los años ochenta en contraste con el 7.6% del período anterior.

El consumo privado que tuvo una expansión anual media del 6.8% entre 1965 y 1980 solamente ha variado en el 1.2% anual entre 1980 y 1986. El gasto de las administraciones públicas ha caído en el 1.9% anual durante los últimos seis años, frente a una expansión del 12.2% anual entre 1965 y 1980.

En 1972 los gastos en educación representaron el 27.5% de los gastos totales del gobierno central; en 1986 habían descendido al 24.5%. Los gastos de salud, en cambio, aumentaron del 4.5% al 7.3%, dentro de un cuadro alarmante de deterioro de los indicadores de morbilidad y mortalidad infantiles, así como de recrudescimiento, en unos casos, y de reaparición, en otros, de epidemias y enfermedades endémicas.

Frente a una tasa de desocupación abierta que no llegaba al 6% de la PEA en los años setenta, la tasa de 1987 superó el 13%. La participación de los asalariados en la renta nacional ha caído del 26% en 1980 al 21% en 1985, principalmente en agricultura, manufacturas y construcción. Al mismo tiempo, el gasto social del Presupuesto General del Estado disminuye su participación en el total del 40% en 1980 al 30% en 1987.

2. Una publicación muy reciente<sup>43</sup> dice lo siguiente: “La recesión que vive el país desde 1980 y las políticas de ajuste que se han adoptado para enfrentarla han afectado básicamente a los grupos más pobres de la sociedad, tanto de las áreas rurales como urbanas (...) Los niños menores de cuatro años que pertenecen a los hogares más afectados por la crisis son aproximadamente 600.000 en las áreas rurales y 500.000 en las áreas urbanas (...) Son niños que forman parte de familias que viven en pobreza crítica y que consecuentemente tienen una alta probabilidad de morir antes de cumplir un año por causas prevenibles, si sobreviven no tendrán nutrición adecuada y enfrentarán serios problemas en su desarrollo. Crecerán en un ambiente de privación afectiva y muchos de ellos estarán expuestos al encierro diario y la violencia física en el hogar y en la escuela”.

“La capacidad nacional de producir alimentos está en crisis, (porque) está asociada al debilitamiento de las economías campesinas y a la desigual distribución de la tierra. Paradójicamente se han fortalecido sectores agrícolas de medianos y grandes propietarios dedicados a la ganadería, la producción de materias primas para la industria y bienes agrícolas para la exportación”.

El deterioro de las condiciones de vida para la gran mayoría de la población ecuatoriana tiene las siguientes consecuencias: muertes prevenibles, asociadas a la pobreza; prevalecencia de anemias nutricionales graves, particularmente en los niños; estancamiento de las tasas de mortalidad infantil; aumento del número de hogares con mujeres

---

43 UNICEF (1988): “La Crisis, efectos en niños y mujeres ecuatorianos”.

jefes de hogar y, por tanto, disminución del tiempo dedicado por la madre al cuidado de los niños; y, masificación del trabajo infantil y presencia creciente de niños sin hogar o niños abandonados.<sup>44</sup>

### 3. ¿Qué piensa la colectividad ecuatoriana acerca del Estado y los problemas sociales?

En la "Consulta sobre temas fundamentales del desarrollo nacional" (CONADE, 1987) solamente el 8% de las entidades entrevistadas consideraron que el Estado debe ser generador de la justicia social y redistribuidor de la riqueza y el ingreso; en cambio, el 18% de los entrevistados -incluidos en este grupo los partidos políticos y las Fuerzas Armadas- respondieron que el sector público debe ejercitar la planificación indicativa, tener bajo su responsabilidad las áreas estratégicas del desarrollo nacional y brindar su apoyo a la empresa privada.

Interrogados acerca de cuáles deben ser las tareas indelegables que debe cumplir el Estado, el 13% de los entrevistados se inclinaron por una concepción próxima a la noción de Estado tradicional<sup>45</sup>; otro 10% se refirieron a la "atención preferente" de la educación, la salud y la vivienda. Ante otra pregunta, (qué actividades debería transferir a los particulares), el 11% respondieron que además de transferir las empresas estatales y el manejo del turismo internacional, el Estado debería transferir "las actividades relativas a la educación"; y, el 8% que debería transferir "los servicios de educación, salud y seguridad social, los medios de transporte en poder del Estado, ENAC, ENPROVIT, las fábricas de cemento y los ingenios azucareros".

4. ¿Cuáles son las proyecciones de la crisis? En su informe más reciente<sup>46</sup>, el Banco Mundial anota que hasta fines de siglo la población ecuatoriana crecerá a una tasa anual de 2.4% y que, en el mismo lapso, el crecimiento de la fuerza de trabajo será de 2.9% anual. El mismo informe señala que el Ecuador -incluido en el conjunto de 17 países muy endeudados<sup>47</sup>- podría alcanzar una tasa de crecimiento del PIB real de 1.7% anual (entre 1987 y 1995), en la hipótesis básica de que los países industriales pudieran crecer al 2.9% anual y el conjunto de países en desarrollo al 3.9% anual.

5. En otro documento<sup>48</sup>, que recoge la opinión de los especialistas del Banco Mundial se comenta el "futuro de la deuda" en los siguientes términos:

"Como la crisis de la deuda empezó en 1982, las proyecciones del personal del Banco han demostrado de modo consecuente que casi todos los países de medianos ingresos

---

44 UNICEF, op. cit. p. 65-66.

45 "Perfeccionamiento del marco legal, conducción de las relaciones externas, defensa nacional, prestación de servicios básicos, dotación de infraestructura, administración de justicia, planificación a largo plazo de la economía y definición de la política económica". p. 3.

46 BANCO MUNDIAL (1988): "Informe sobre el desarrollo mundial, 1988".

47 Los cinco países del Grupo Andino, Argentina, Brasil, Costa Rica, Costa de Marfil, Chile, Filipinas, Jamaica, Marruecos, México, Nigeria, Uruguay y Yugoslavia.

48 BOCK, David R.: "El papel del banco en la solución de la crisis de la deuda". En: FINANZAS Y DESARROLLO, JUNIO 1988 (P. 7).

fuertemente endeudados podrían reanudar el crecimiento a tasas satisfactorias, reduciendo al mismo tiempo sus coeficientes de servicio de la deuda, siempre que hagan esfuerzos razonables por ajustarse y siempre que puedan tener a su disposición nuevos y adecuados flujos de fondos, y siempre que el medio económico externo no se empeore inesperadamente “.

“Para salirse de su endeudamiento, los países fuertemente endeudados deben, según el Banco, sostener una tasa de crecimiento del 4-5 por ciento anual durante los próximos 5 a 7 años”.

6. La vocación neoliberal de los programas de ajuste para enfrentar la crisis se manifiesta en un discurso unidimensional de la economía que, cuando se refiere a la escasez, sólo percibe la “escasez de divisas”. No se interesa por los problemas sociales, los cuales deberían ser resueltos por el mercado. Pero, en cualquier lugar del mundo, cuando las decisiones sociales fundamentales han sido dejadas al mercado, de ello no ha resultado otra cosa que la degradación de la vida humana.

Los programas de ajuste han logrado reducir el gasto interno, al extremo de que la transferencia neta de recursos al exterior entre 1984 y 1986 superó el 4% del PIB y el 26% de las exportaciones, pero no han afectado el nivel de vida de los estratos superiores, ni han modificado los patrones de consumo privilegiado.

Es verificable que durante la crisis una parte significativa del gasto interno (público y privado) se ha destinado a reproducir y profundizar las desigualdades sociales. La interpretación corriente suele justificar las decisiones de gasto suntuario por la necesidad de sostener un nivel de actividad y de empleo mínimos mediante el aprovechamiento del poder de compra de los estratos de altos ingresos. Este reflejo de la ideología dominante se introduce en la conciencia social, que así llega a admitir la injusticia distributiva como una forma natural y racional a la vez de asignación de recursos.

Ocurre, sin embargo, que esta dinámica del gasto privado provoca nuevas deformaciones sociales a través del gasto público, porque tanto el gobierno central como los gobiernos locales encaminan sus propias decisiones de gasto en la misma dirección.

7. La reducción de las desigualdades sociales solo es posible si las políticas estatales asumen la firme determinación de impedir su reproducción, y si en la conciencia colectiva se desarrolla un esfuerzo de persuasión para erradicar las deformaciones que la conducta de pocos introduce en la vida social.

El problema de la desigualdad social fue tratado durante mucho tiempo por las políticas estatales desde una doble perspectiva. De una parte, como una cuestión de reparto inequitativo de las oportunidades de bienestar, para enfrentar lo cual se aplicaron políticas de ingresos; de otra parte, como insuficiencia de fuentes de trabajo que dependía, a su vez, de la insuficiencia de inversiones. En ambos enfoques estaba implícita una teoría clásica del crecimiento basada en la creación de empleos, razón por la cual las políticas compensatorias interpretaron la inequidad en esa dirección. La experiencia reciente ha corroborado que ninguna política de gasto puede operar independientemente de una determinada estructura de distribución del ingreso. Si el proceso de ajuste de los últimos años ha concentrado el ingreso y comprimido la masa salarial, es legít-

timo señalar que una brusca expansión del gasto no va a modificar la estructura del empleo ni reducir las desigualdades sociales a menos que se actúe deliberadamente sobre la composición de la canasta de bienes fundamentales y la estructura de la oferta, de manera simultánea .

8. Cuando las políticas estatales han procedido a eliminar subsidios, liberar precios, reducir las oportunidades de empleo y concentrar el ingreso, es de suponer que los hábitos de consumo anteriores al ajuste han sido modificados de dos maneras: por una lógica elemental de supervivencia popular, la demanda de los estratos inferiores se vuelve errática, tanto más si la reducción del gasto social hizo que la subsistencia dependiera más de los ingresos monetarios y menos de las prestaciones no monetarias (servicios básicos); y, por la producción de bienes de alto precio y los efectos deformadores de la publicidad destinados a los grupos de altos ingresos.

Por ello, la hipótesis de una política alternativa de reactivación que no llegare a sustentarse en un reconocimiento previo de los efectos del ajuste anterior es cuestionable.

9. En las actuales circunstancias, las demandas básicas de la población no son otras que el "derecho a la vida" expresado en la necesidad de ocupación remunerada, digna y estable; oportunidades para acceder a un mínimo de condiciones de vida; seguridad y posibilidad de expresar sus necesidades y aspiraciones. Si el sistema político desea la plena vigencia de la democracia, las exigencias economicistas del ajuste están en contradicción con las demandas básicas de la población.

LAS POLITICAS SOCIALES  
ANTE LA CRISIS

**Simón Pachano**

## 1. Ajuste y fragmentación

El tema de la crisis se ha convertido en lugar común en el análisis de la problemática Latinoamericana durante los últimos diez años. Cualquier referencia a sus aspectos económicos, sociales y políticos, así como a la formulación de estrategias, parte necesariamente de la constatación de aquella situación, buscando con ésto enfatizar en el carácter claramente diferenciado respecto a décadas anteriores.

Parecería que la alusión a la crisis tiene, muchas veces, más el carácter de justificación de la incapacidad de actuar sobre ella que de real intención de comprenderla y superarla, mientras que, en otras ocasiones, aquella insistencia oculta la imposibilidad de diseñar otras políticas que no sean las tradicionales u ortodoxas, con su inevitable costo social. En cualquiera de estos casos, la referencia a la crisis se remite y mantiene en un nivel estrictamente económico y, por ello, las soluciones que se plantean no rebasan ese nivel.

Esto ha llevado a dos resultados claramente observables en el conjunto de países latinoamericanos: por un lado, se adopta una concepción excluyente de la situación de crisis en la que no tienen cabida muchos de sus componentes (especialmente los de carácter social); por otro lado, se plantean políticas que, al partir de una visión fragmentada, necesariamente son parciales y desembocan en resultados no esperados, muchas veces hasta antagónicos a los que se buscaban.

La situación final a que se ha arribado muestra, como característica central, la agudización de los problemas que se identificaron inicialmente. Es decir, las acciones emprendidas para enfrentar y combatir la crisis han terminado, en la generalidad de los casos, por mantenerla, cuando no por agudizarla. Ciertamente, esto no significa desconocer la validez de determinadas intervenciones sectoriales, de programas específicos que han atacado algunos de los aspectos conflictivos y que han resultado exitosos en su aplicación. Pero, ese mismo carácter sectorial o esa particularidad de una u otra acción, hablan claramente del margen estrecho en que se mueven y de la poca incidencia que tienen en el conjunto de la sociedad.

Difícilmente puede ser de otra manera: inscritas como están en un contexto adverso, aquellas acciones poco pueden ofrecer en términos globales. Se trata, en el mejor de los casos, de acciones que terminan (y muchas veces comienzan) por ser esfuerzos aislados, paliativos que buscan soluciones parciales a problemas globales. Son, en la mayoría de casos, intervenciones que buscan lavar la sucia cara de las llamadas políticas de ajuste. Por ello, su contrapartida es el discurso no exento de cinismo que ve como inevitable un alto costo social en la aplicación de aquellas políticas.

Sin embargo, el problema no radica solamente en ese carácter parcial y fragmentario de las políticas: se trata, en realidad, de la concepción que está presente desde el inicio, desde su formulación misma. No es solamente la débil e inacabada aplicación de una bien intencionada estrategia, sino que en ésta, no existen los componentes que permitan esperar una reversión de las condiciones imperantes. En términos concretos, no existe en las políticas de ajuste, con que se pretende enfrentar la crisis, una consideración de los aspectos sociales.

Cuando se alude a ellos se lo hace señalando la inevitabilidad de su agudización y augurando un mañana, cada vez más lejano, para comenzar a pensar en su solución. En los casos más extremos, los más ceñidos a la ortodoxia neoliberal, se deja su solución a las fuerzas incontenibles e indiscifrables del mercado. Se dice (y habría que preguntarse si en verdad se lo cree) que una vez que esas fuerzas actúen libremente, aquellos problemas encontrarán su solución. Es, obviamente, la vía más adecuada para eludirlos, para no considerarlos como verdaderos problemas.

Pero, aún sin hacer referencia a aquellas posiciones extremas, es un hecho que se intenta eludir lo social en el conjunto de políticas que se han diseñado en América Latina en estos años. La tan reiterada alternativa entre estabilización y reactivación, oculta parcialmente aquel no reconocimiento de una problemática presente cada vez con más fuerza en estos países. En esa alternativa no se asume que existe una real imposibilidad de superar la crisis si no se cuenta con el diseño de políticas que reviertan la situación en la que se mantienen los grupos mayoritarios de la población.

Evidentemente, el problema es tanto más grave cuanto más se privilegie la estabilización en detrimento de la reactivación. No obstante, el solo planteamiento de esta última alternativa no constituye garantía de reversión del contexto planteado. Ello, básicamente, porque la propia agudización de la crisis ha determinado que las condiciones iniciales muestren una profundización de sus aspectos negativos. Los índices de pobreza crítica, población en situación de riesgo, débil o nula incorporación a la economía moderna y, consecuentemente, de presencia del llamado sector informal, han mostrado incrementos antes no conocidos. Esto ha creado una situación en la que ya no es posible pensar en una reactivación a partir del manejo y control de las variables económicas tradicionales.

Podría afirmarse, en términos generales, que la aplicación de políticas de ajuste -como las que se han impulsado en la mayor parte de países latinoamericanos- no solo ha tendido a agudizar los problemas iniciales, sino que también ha coadyuvado en la fragmentación de la sociedad. Las brechas que se observan entre los diversos sectores sociales son ahora -según lo muestra la mayor parte de estudios que hay sobre el tema- mucho más profundas que en los inicios de la crisis y que antes de la aplicación de las políticas de ajuste.

Pero la fragmentación de la sociedad no se manifiesta solamente en la ampliación y profundización de esas brechas. Ella aparece sobre todo en la pérdida de los valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria. Cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos que, si bien son económica y socialmente diferenciados, en algún momento pudieron mantener una cierta identidad comunitaria. Dicho de otra manera, la crisis y las soluciones que se han intentado para superarla han

devenido en formas de atomización de la sociedad, donde la individualización es la única característica general.

De hecho, los países latinoamericanos presentaban históricamente profundas diferencias sociales a su interior. La herencia que habían recibido era de desigualdades e injusticias, lo que llevó a que, desde aproximadamente los años veinte, se diera una corriente reformista que se expresaba bajo la forma de políticas de redistribución del ingreso y de combate a la miseria. Independientemente del resultado de éstas, lo cierto es que ellas marcaron la pauta de la intervención estatal hasta los setenta, cuando se comienzan a sentir los primeros estragos de la crisis y se las sustituye por las medidas de ajuste. Los objetivos del desarrollo dejan su lugar a los de la estabilización.

Aun cuando no se la explicita, dentro de esta concepción está planteada como meta primordial la de administración de la crisis. Ello implica que los receptores de las políticas estatales ya no son los grupos mayoritarios de la población -como fugazmente se había pensado en las épocas de bonanza- sino las pequeñas cúpulas empresariales, o, por lo menos, si no son los receptores directos, son los interlocutores que definen la ruta que aquéllas deben seguir.

Las políticas de redistribución y de bienestar pasan a ocupar un segundo plano. Son relegadas para el futuro que vendrá, cuando se hayan logrado los objetivos de ajuste económico. Es más importante, en esa forma de acercarse al problema, asegurar tasas de interés aceptables para los empresarios que incorporar a amplios grupos sociales a los beneficios de la economía formal. Con ello, la herencia histórica de injusticia, miseria y marginamiento se agudiza.

## 2. Democratización en la crisis

No deja de aparecer como un dato interesante y paradójico el hecho de que toda esta situación tenga lugar en un momento en que se plantea la democratización en la mayoría de países del continente. Podría pensarse, a partir de esto, que las soluciones propuestas incluyen necesariamente un mayor grado de participación política, económica y social de la población. O, cuando menos, podría suponerse que aquellas medidas buscan consolidar, en el plano de la economía (ya que es allí donde actúan preferentemente), el sistema democrático; esto es, crear las condiciones materiales para su preservación. Cabría prever entonces la presencia de una voluntad política para incorporar al conjunto de la población en la construcción y consolidación del sistema democrático.

Por consiguiente, el marco establecido por los procesos políticos que se viven en el continente podría aparecer como un imperativo adicional para la resolución de los problemas sociales, que en la medida en que implica integración y participación, sin lugar a dudas pasa a ser una condición *sine qua non* para lograr el objetivo de democratización. Sin embargo, no siempre han marchado en conjunto esos dos procesos, y por el contrario, han seguido caminos muchas veces divergentes, cuando no contrapuestos, pues la resolución de los problemas sociales no ha ido necesariamente de la mano de la democracia.

El afianzamiento de la democracia no ha radicado, de esta manera, en su profundiza-

ción en la sociedad. Ha dependido mucho más de su perfeccionamiento jurídico, de sus elementos formales, que de su enraizamiento en aquellos grupos sociales que, por propia necesidad, podrían constituirse en sus principales puntales. Estos sectores, enfrentados a una lucha por la sobrevivencia cotidiana, ven como algo ajeno un ordenamiento que se presenta incapaz de resolver sus problemas más acuciantes e inmediatos.

En el caso ecuatoriano, esto se manifiesta con mucha fuerza por la presencia de un elemento que ha caracterizado el retorno al sistema constitucional: el evidente agotamiento del modelo de exportación basado en el petróleo, el cual había permitido consolidar un Estado que podía, a través del manejo de la renta petrolera, intervenir activamente en la sociedad. Su presencia se manifestó no sólo como un ente regulador, e inclusive distribuidor de excedente, sino sobre todo como un impulsor de procesos de desarrollo social.

Esto significó que se viera al Estado como el elemento activo hacia el cual se debía recurrir para el logro de los objetivos propios de cada uno de los sectores de la sociedad. Este papel que aparece casi como inevitable en países de débil cohesión social como el Ecuador- se magnificaba debido a la capacidad redistributiva que asumía el Estado. Como resultado final se encontraba un Estado que, a más de las funciones de control, regulación y arbitraje, tenía las de organización de la sociedad.

Este nuevo rol, inicialmente le confería al Estado una fuerza antes desconocida, ya que por vez primera en su historia tenía el control de la principal fuente de riqueza. A partir de éso pudo desencadenar procesos de "construcción de sociedad", en el sentido de impulsar el surgimiento y consolidación de nuevos sectores sociales, así como acciones de reordenamiento social, al amparo de las actividades que se iban desarrollando. Pero, muy pronto, ésto terminó siendo su propio Talón de Aquiles, pues se había transformado en el único referente de esos nuevos sectores y de los existentes con anterioridad. Al asumir un papel tan activo en la sociedad, el Estado era visto como la piedra de toque ante el cual debían plantearse todos los requerimientos y demandas propios de un agitado período de cambios.

En un momento de auge económico ello no parecía un problema, ya que existían los recursos suficientes para responder a las demandas sociales. Es más, podían impulsarse desde las mismas esferas estatales -como en efecto se lo hizo- acciones que desencadenaban procesos sociales progresivos. Pero esto implicaba convertir al Estado en un actor de mucha importancia dentro del nuevo ordenamiento social que se iba delineando, lo que planteaba un problema bastante serio en momentos de crisis.

En efecto, la consolidación de este modelo dentro del contexto de crisis que se comenzó a vivir en los ochenta, tuvo en la fragilidad del ordenamiento constitucional uno de sus resultados más evidentes. Esto era inevitable debido a dos elementos que se conjugaban: por una parte, como se ha señalado antes, la democracia no se había enraizado en los sectores sociales que más la necesitan y, consecuentemente, que habrían mostrado mayor disponibilidad para mantenerla y profundizarla; por otra parte, había un verdadero asedio de la sociedad sobre el Estado que, dentro de ese modelo, constituye el eje de ese ordenamiento.

Sin embargo, y quizás por un simple acto de sobrevivencia, ese Estado comenzó a establecer distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político. Cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de decisiones. Esto ha conducido a la agudización de la ya citada fragilidad de la democracia, a la vez que ha llevado a que la misma sociedad comience a desarrollar formas autónomas de solución de sus problemas. En su conjunto, esto conforma una situación en la que la característica más sobresaliente es la despolitización de la sociedad, en cuanto el planteamiento de sus problemas y las soluciones que se proponen no acceden al nivel de lo político.

Esto ha determinado el surgimiento de dos características de la nueva situación: por un lado, las políticas estatales han mostrado un andar errático que se origina en la ausencia de un referente concreto y de una constante interlocución con la sociedad; por otro lado, ésta ha optado por buscar soluciones propias a sus problemas, sin que ello signifique necesariamente que se ha eliminado la presión sobre el Estado. Esta sigue ejerciéndose, pero es cada vez menos exitosa debido a los dos elementos citados; la crisis, que reduce el margen de acción, y el aislamiento del sistema político, que obliga a buscar caminos alternativos.

El problema central y más grave de todo esto es que el sistema democrático va dejando de ser tal, para convertirse únicamente en un ordenamiento constitucional. La ausencia de anclaje en la sociedad, el nulo o escaso enraizamiento en todos y cada uno de los sectores sociales, llevan a que ese ordenamiento dependa, de más en más, de las normas jurídicas que de la voluntad social para preservarlo. A eso es a lo que se alude cuando se habla de fragilidad y cuando se señala que la democracia aparece como algo ajeno para grandes conjuntos sociales.

Evidentemente, la superación de esa situación no es asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde él. Pero tampoco es tarea aislada de la sociedad y de sus componentes. Es un movimiento conjunto que debe darse en una constante interlocución entre esos dos niveles. No se trata solamente, como se pudo haber pensado en los momentos de auge, de proponer políticas que tiendan a anticiparse a las demandas de la sociedad, es necesario partir de la premisa de que es imprescindible una nueva concepción, tanto en la elaboración como en la aplicación de políticas.

Esta nueva concepción debe partir de la aceptación de que se está frente a una nueva situación, tanto en lo que se refiere a las condiciones materiales como a las formas que ha ido desarrollando la sociedad para dar solución a sus propios problemas. Además, debe reconocer como punto de partida el fracaso de las políticas de ajuste, no sólo en cuanto ellas se han mostrado incapaces de cumplir (e inclusive de plantearse) objetivos en el plano social, sino fundamentalmente en tanto significan un impedimento para la construcción democrática.

Por ello, algo que aparece con claridad meridiana a la luz de la experiencia, latinoamericana en general y ecuatoriana en particular, es que las políticas de ajuste son un obstáculo para la profundización de los procesos de democratización. La experiencia vivida en los últimos cuatro años en Ecuador, donde se buscó a toda costa implantar un modelo de ese tipo, es el mejor indicador de aquella relación: la exclusión que implica, necesaria e inevitablemente, la aplicación de esas políticas, no puede darse si no es ba-

jo un modelo autoritario. En consecuencia, ellas no solo atentan contra la profundización de la democracia, sino inclusive contra su mantenimiento.

El riesgo más grave, luego de experiencias de esta naturaleza, es un encierro en el estrecho marco de las formas jurídicas. El Estado, y el sistema político en su conjunto, salen duramente golpeados, debido a que han sido sometidos a una presión demasiado fuerte para que puedan adaptarse al modelo autoritario. Además, salen debilitados debido al creciente aislamiento respecto a la sociedad, que es otra de las condiciones mínimas de funcionamiento del modelo. La restauración de las normas jurídicas se ve, entonces, como el objetivo central para lograr la recuperación del convivir democrático.

Sin embargo, aquella recuperación plantea retos que rebasan ampliamente lo jurídico. Exige medidas como las señaladas más arriba, que impliquen una restauración de los mecanismos de comunicación que se habían establecido entre el Estado y la sociedad; exige eliminar la concepción paternalista y asistencialista que, de manera aparentemente paradójica, estructura al autoritarismo; exige, en fin, comprender que los componentes sociales no son solamente un añadido que se puede o no poner a las políticas económicas, ni que son únicamente medidas que en el mejor de los casos benefician a determinados grupos sociales, sino que son, fundamentalmente, elementos claves e ineludibles de un verdadero proceso de democratización.

### 3. Del bienestar al desarrollo

La idea global que guió a la acción estatal durante la época petrolera, en materia de políticas sociales, puede sintetizarse en una palabra: **bienestar**. Los excedentes económicos, por primera vez fuera del manejo voraz de grupos privados, podían utilizarse para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población. Eso implicaba una presencia del Estado en varios campos: inversión productiva, dotación y ampliación de servicios e infraestructura, creación de empleo, capacitación de recursos humanos y profundización de su papel regulador de la economía, entre otros. Todo esto se materializaba en la concepción de bienestar social, que se buscaba como objetivo último de la acción emprendida. Como se ha señalado antes, esto se inscribía en un momento de cambios sociales, muchos de ellos impulsados por la misma presencia estatal, y otros provenientes del propio movimiento de la sociedad. Se podría decir que, por lo menos por un momento, confluían Estado y sociedad en la búsqueda de objetivos que apuntaban a eliminar las profundas diferencias sociales y, consecuentemente, a lograr una mejor condición de vida para el conjunto de la población.

Este proceso, como se ha visto, era característico de una situación de auge económico, en la que no solamente había recursos disponibles para distribuir sino que, además, por la propia situación imperante se limaban las asperezas sociales. Era el momento, además, de la adopción de un modelo desarrollista, entendido como la ampliación del mercado interno, la sustitución de importaciones por vía de la industrialización y, en consecuencia, la integración de la población a la economía formal. Había, pues, un clima favorable para emprender políticas de esa naturaleza y para mantener en alto una idea como la señalada. La sociedad planteaba retos a los que el Estado podía responder de manera relativamente positiva.

En ese contexto, el diseño de políticas sociales ya no podía constituir únicamente un aditamento a las medidas económicas. Se convertía en un imperativo que surgía del propio ordenamiento que se había estructurado sobre la base del auge exportador. Era, pues, necesario proceder a una readecuación del aparato estatal, poniendo la mira en los nuevos retos que habían surgido en los años de la bonanza económica.

Allí radica el origen de la creación del Ministerio de Bienestar Social, que visto a la distancia podría aparecer como un puente necesario que se tendía entre ese Estado y aquella cambiante sociedad. Conjuntamente a los ya existentes Ministerios de Trabajo, Educación y Salud, tendría a su cargo la elaboración y aplicación de las políticas sociales. Era la respuesta que el nuevo ordenamiento democrático encontraba para dar soluciones a esa situación: su creación fue uno de los primeros actos de reforma efectuados al inicio del presente período constitucional.

Confluían en ese acto dos hechos de trascendencia: el reconocimiento de la problemática social como un aspecto específico y la necesidad de darle una respuesta desde una perspectiva democrática. Además, estaba presente en él la misma concepción que veía al Estado como el ordenador de la sociedad y, dentro de ésta, como el responsable del bienestar de la población.

Por ello, no es casual que en su estructura se privilegiaran las áreas de atención a los sectores marginados y más necesitados del país: menores, indígenas, mujeres, pobladores urbanos. Asimismo, no es casual que se haya planteado la promoción social como política específica a desarrollar desde allí, ni que se le haya adscrito el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y que se lo haya convertido en el ente rector del cooperativismo en el país.

Sin embargo, pronto la crisis se encargó de frenar el cumplimiento de los objetivos que acompañaban a esas medidas. Ellos estaban sujetos a la disponibilidad de recursos económicos, pero además provenían de esa ya señalada concepción que veía al Estado como organizador de la sociedad. La crisis no solo que limitaba la acción estatal, sino que alteraba las condiciones sociales sobre las cuales se podía concebir un proceso de esas características.

La concepción de la política de bienestar implicaba no solamente la disponibilidad de recursos, sino también, y de manera fundamental, la voluntad de establecer una presencia activa del Estado en la sociedad. No se trataba de una interrelación entre ésta y aquél, sino más bien del intento más acabado por consolidar ese papel ordenador que se atribuía al Estado. Subyacía, por tanto, una visión paternalista y "estatalista" de la formulación y aplicación de políticas, aun cuando se insistiera en el componente de promoción. Es verdad que se tendían puentes desde el Estado hacia la sociedad, que se buscaba ese permanente relacionamiento, pero también es cierto que se lo hacía en condiciones de asistencialismo lo que llevaba a que esos puentes fueran vías de un solo sentido.

Esto implicaba que la presencia estatal dentro de la sociedad estuviera sujeta a dos condicionantes: la disponibilidad de recursos y la voluntad -muchas veces personal- de quienes tuvieran en sus manos la toma de decisiones. No se podía consolidar, de esa manera, una política estable y duradera que estuviera por sobre las contingencias

inmediatas, ya que la sociedad como tal no estaba implicada en la formulación y aplicación de esas políticas. La participación social-que debía ser el resultado ineludible de la promoción- aparece así relegada a un segundo plano o, simplemente, dejada en el olvido. Esto ha dado lugar, además, a la personalización de la política, lo que ha conducido a su vez al reforzamiento de relaciones de tipo clientelar, muy conocidas en el panorama nacional.

Pero, más allá de esto -aunque en obvia relación-, el contenido mismo de esas políticas no aludía sino parcialmente a las necesidades de la población. La concepción contenida en los planteamientos de bienestar, se refiere al control de determinadas variables (que, dependiendo de la óptica desde la que se plantean, son escogidas como las determinantes de la situación que se pretende atacar) más que a la superación misma de aquellas situaciones de conflicto. Por propia definición, no atacan a la causa del problema, sino a los efectos o, en el mejor de los casos, a la forma de manifestarse. De ahí que la integralidad, como concepto central de estas políticas, solamente aparece en casos muy aislados y bajo criterios aún muy estrechos (como en el caso de los proyectos de Desarrollo Rural).

Esa integralidad -entendida como la manera de abordar el problema en su totalidad, desde sus causas hasta sus formas, incluyendo todos los elementos que le son consustanciales- no depende únicamente de su inclusión en el diseño de estrategias. No es un problema de verbalización, es un elemento que alude a la concepción global de la política, así como el de la participación social. Implica no solamente la construcción de objetivos de más largo alcance, sino la definición de un estilo político distinto y, más aún, opuesto al que da lugar al paternalismo estatalista.

Participación e integralidad son algo más que componentes de las políticas sociales: son elementos definitorios del carácter que ellas pueden tener. Una estrategia que las incluya en ese nivel -y no solamente como partes accesorias- ya no será una política de bienestar: será una opción de desarrollo social. Será, además, por fuerza de los efectos que tendrá su aplicación, un elemento de redefinición del quehacer político con una clara orientación de afianzamiento de la democracia. Es decir, una política de desarrollo incidirá no solamente sobre los grupos sociales que directa y explícitamente aparecen como beneficiarios, sino sobre el conjunto de la sociedad.

En un momento de crisis como el que atraviesa actualmente el Ecuador, no cabe continuar con la vieja y gastada política de bienestar. Ella no solo que no permite la solución de los problemas que intenta atacar, sino que se constituye en un impedimento para lograr objetivos de mayor importancia. Especialmente, puede ser visto como un mecanismo que frena el avance de la democratización de la sociedad. La crisis exige un tratamiento de esa naturaleza y ella misma se encarga -por la reducción de recursos disponibles para redistribuir- de advertir que ya no hay espacio para el asistencialismo: su superación surge, en gran medida, de sus propias especificidades.

#### **4. Participación: ¿De quiénes? ¿Cómo?**

Dos de los problemas centrales que se plantea cualquier diseño de política -económica, social, cultural, etc.-, conjuntamente con la definición de objetivos, es el de los beneficiarios y la manera de implementarla. Para quién o quiénes se formula tal o cual polí-

tica y cuál es la modalidad más adecuada de impulsarla, son preguntas que necesariamente deben tener una respuesta en la misma concepción de la política. No son aspectos aislados o secundarios: forman parte consustancial de ella, la definen, la caracterizan.

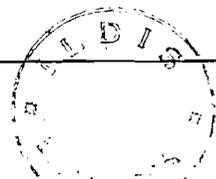
Esto, que puede parecer una perogrullada -y, en efecto, lo es- exige ser recordado debido a la conjugación de varios problemas. En primer lugar, el excesivo "tecnocratismo" en la formulación y aplicación de políticas, que lleva a imputarles a las políticas una falsa neutralidad que realmente no tienen. En segundo lugar, la definición de grandes agregados sociales (niños, mujeres, campesinos) que impide una selectividad que permita definir objetivos claros, aplicación rigurosa de metodologías y evaluaciones precisas. En tercer lugar, la búsqueda de clientelismo político que se convierte en el verdadero objetivo de esas políticas y que, muchas veces, lleva a privilegiar la acción con grupos sociales que no se cuentan entre los más necesitados, pero sí entre los más proclives a dar un sustento electoral. En cuarto lugar, el excesivo formalismo en el quehacer político, que impide un diálogo activo con la sociedad y que, por propia definición, elude la participación social. Finalmente, la adopción de "paquetes" metodológicos que no se compadecen con la realidad a la cual se van a aplicar y que, generalmente, no permiten una readecuación para su correcta aplicación.

Aparentemente, podría detectarse una contradicción entre algunos de estos planteamientos y la necesidad, señalada antes, de pensar en las políticas sociales como algo más que el mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado sector social. En realidad, no debería existir contradicción entre los aspectos particulares (quiénes son los beneficiarios) y los objetivos de más largo alcance (profundización de la democracia) que necesariamente conllevan aquellas políticas, ya que entre unos y otros debe establecerse una continuidad como razón de existencia.

Dicho de otra manera, la posibilidad de que esas políticas sociales sean exitosas radica en la clara formulación de sus objetivos, por un lado, y en la definición precisa de los grupos sociales beneficiarios y de la forma en que se va actuar, por otro lado. Pensar en que puede darse el un aspecto solo, sin la presencia del otro, es algo que está fuera de la realidad; hay un condicionamiento mutuo que está dado por la necesidad de un afianzamiento social de las políticas. Estas no son supuestos generales que puedan aplicarse indistintamente a cualquier situación y en cualquier momento, sino que implican condiciones concretas, grupos sociales específicos y formas de acción particulares.

De ahí que lo planteado anteriormente, en cuanto a la definición de los sectores beneficiarios y la forma de hacerlo, tenga sentido. En lo concreto, dentro del campo de acción sobre el cual se han elaborado las políticas sociales, es necesario hacer algunas precisiones, ya que tampoco en este caso se debe tender a las fórmulas generales: ese campo de acción ha estado constituido por los sectores más necesitados de atención estatal.

Esto, a la luz de lo que se ha dicho respecto al asistencialismo estatalista ya constituye un elemento a revisar: ¿ Se podrá seguir hablando de "beneficiarios" o de población atendida, o por el contrario habrá que llegar a una definición más concordante con los criterios de participación y de posibilidades de acción de la sociedad ? Además, y de



manera casi independiente de la respuesta que se da a esa pregunta, cabe preguntarse qué criterios se han utilizado para llegar a esa identificación de los grupos beneficiarios (es decir, ¿cabe seguir pensando en los mismos grupos sociales como “receptores” de las políticas?).

Dejando de lado las posibles respuestas a la primera interrogante -que, por cierto, están contenidas en lo señalado en la sección anterior-, es conveniente prestar atención a las implicaciones de la segunda. En términos generales, y debido a la vinculación entre la particularidad de la aplicación y los objetivos que guían a las políticas, ésta alude tanto a los objetivos como a los criterios de identificación de la población beneficiaria y la metodología a emplear.

Hasta el momento, las áreas atendidas por las políticas que aparecen específicamente como sociales (aparte de las de educación, salud y empleo), no han sido definidas sobre la base de un criterio único (como podrían ser, por ejemplo, las relaciones de trabajo o los niveles de pobreza crítica o la población en situación de riesgo). Mas bien, se han adoptado muchos y variados criterios para esa definición: edad (jóvenes, niños), situación legal (protección de menores), género (mujeres), forma de inserción en el aparato productivo (cooperativas), actividad económica (campesinos), etnicidad (indígenas), formas organizativas (comités, asociaciones, clubes), etc. De esta manera, la dispersión de las respuestas estatales es prácticamente inevitable: ellas deben ser tantas cuantos son los sujetos que se definen como receptores de su acción.

La dispersión aludida conduce a que, de manera casi también inevitable, sea imposible formular una política global y, por el contrario, se deba elaborar una cantidad de políticas muchas veces poco relacionadas entre sí y con una manifiesta incoherencia en el conjunto. La unidad entre todas éstas se da, en el mejor de los casos, en un nivel de generalidad muy grande: en la concepción de bienestar que es adaptada para cada grupo en particular. Pero, por ese mismo nivel de generalidad, ello no permite superar la dispersión en la aplicación e inclusive en la formulación de las medidas.

Esto se convierte en un callejón sin salida para el diseño de políticas, ya que cualquier criterio o conjunto de criterios utilizados para la definición de los “beneficiarios” tienen un carácter excluyente. Quizás, una posibilidad inicial para superar este escollo pueda encontrarse en la definición de sujetos que serían receptores de las políticas propiamente dichas de bienestar (niños, impedidos, tercera edad), diferenciándolos de los que serían no tanto receptores, cuanto portadores de las políticas de desarrollo social (campesinos, mujeres, indígenas, formas asociativas, jóvenes, pobladores).

En el primer caso se trataría de medidas que se toman desde el Estado hacia la sociedad y que significan, fundamentalmente, dotación de recursos económicos para mejorar las condiciones de esos grupos. En el segundo caso, por el contrario, se trataría de una potenciación de las posibilidades existentes en la sociedad, a través de su propia participación en todo el proceso. Pero, aun en el primer caso se puede considerar que se trata de políticas en las que es factible lograr la interrelación Estado-sociedad, en la medida en que esté presente el otro elemento al que se ha venido aludiendo: la integralidad. (A manera de ejemplo, si se considera el problema de la niñez como parte del universo familia, la solución rebasa el carácter asistencial que puede brindar el Estado).

La diversidad de sujetos beneficiarios de las políticas, producto a su vez de la diversidad de criterios para definirlos, ha significado por otra parte que se observen desniveles considerables en los logros obtenidos con cada uno de esos sectores sociales. Así, los proyectos de Desarrollo Rural, que cuentan con financiamientos adecuados y definiciones precisas en términos metodológicos (lo que no implica juicios sobre su validez), muestran un avance que no se puede encontrar en el área de protección de menores o en la de cooperativas, donde los recursos son escasos y los marcos metodológicos casi inexistentes.

A su vez, esto está relacionado con otro problema que se manifiesta en esta forma de concebir las políticas: la dispersión de recursos que implica el trabajar con tantos sujetos. Un mismo sector social puede ser, dentro de esa visión, objeto de varias políticas: como mujer, como campesina, como indígena, como miembro de una cooperativa, como madre de lactante, etc. Lo más grave es que no es considerada en todos esos roles a la vez y, consecuentemente, atendida en todas esas facetas al unísono, sino que cada una de ellas recibe un tratamiento diferente, una política diferente. Nuevamente, ese es un reto a la integralidad de las políticas, que pasa necesariamente por la definición previa de sujetos (que en el caso señalado deben ser considerados como sujetos múltiples y, en esa condición, como casos específicos).

Pero para impulsar estas políticas hace falta no solamente voluntad o interés técnico en definir mejor los términos que entran en juego. Se trata, como se decía más arriba, de potenciar las posibilidades de la sociedad, de recoger de ellas las formas que se han ido creando para la resolución de sus propios problemas. Más que de una disyuntiva técnica, se trata de un problema político: para quién o para quiénes (y con quiénes) se diseñan y cómo (y también con quiénes) se aplican las políticas.

## **5. A manera de conclusión**

Las anteriores reflexiones parten de una serie de debates sostenidos, entre fines de julio y comienzos de agosto del presente año, sobre la base de los documentos que se incluyen a continuación. Estos, a más de ser producto de la reflexión de especialistas, recogen el debate que se mantuvo con quienes están involucrados en su aplicación, ya sea desde el ámbito de su formulación o desde la óptica de los receptores.

También este trabajo ha pretendido recoger los planteamientos centrales que se hicieron en ese conjunto de reuniones, llevándolos a un plano global que permita un tratamiento de conjunto. Este tratamiento ha sido posible debido a una preocupación compartida por todas las personas que participaron en los debates: la necesidad de redefinir las políticas que se han venido impulsando en este nivel y, dentro de esto, la imperiosidad de reconocer un lugar de privilegio a la participación. De ahí que se haya insistido sobre el primer tema y que el segundo se lo haya vinculado con el proceso de construcción democrática.

Se ha optado por no abordar los aspectos específicos de cada una de las políticas que constituyeron materia de los debates (protección de menores, indígenas, mujeres y desarrollo rural), con el ánimo de que sean los propios documentos los que lo hagan. Ellos son lo suficientemente explícitos acerca de cada una de las materias, de modo que cualquier consideración adicional habría constituido una repetición innecesaria.

Se ha tratado de recoger y sintetizar una discusión muy larga, profunda y, sobre todo, valiosa. Eso implica riesgos de ausencias, equívocos, malentendidos. Por ello, a la vez que es necesario explicitar un sincero agradecimiento a todos quienes participaron en ellas, ya como autores, ya como debatientes. Es necesario reconocer que todos los errores pertenecen únicamente a quien ha tenido a su cargo la elaboración de este documento.

COOPERATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL  
PERSPECTIVAS EN EL ECUADOR

**Juan Enrique Miquel Muñoz**

## **1. Presentación.**

### **1.1. Tendencias concentradoras en la Economía.**

La prolongada crisis económica mundial, con sus rasgos recesivos y de aumento de la marginalidad de los países subdesarrollados y periféricos, ha modificado el debate sobre las formas de desarrollo y el tipo de sociedad que conviene construir en las naciones más pobres y emergentes.

La década de los 80 ha consolidado el sistema en los países capitalistas centrales y desarrollados. Esta tendencia se funda en factores económicos, políticos y sociales. Las reformas que se emprenden en regímenes de socialismo centralizado -primero China y luego la URSS y naciones de Europa Oriental- refuerzan las tendencias al fortalecimiento de las formas y métodos capitalistas. Ellos son mostrados y difundidos como adecuados para las naciones subdesarrolladas, respaldándolos con el éxito económico, como en Corea y Taiwán, o en sistemas represivos y de imposición, como ocurrió en casi toda América Latina en los años 70 mediante regímenes militares.

Este resurgimiento y predominio económicos, se ha fundado en la fuerte acumulación concentrada y transnacional del capital; en la mayor capacidad instalada tecnológica y en la fluida aptitud innovativa en métodos y productos; en el carácter de la crisis recesiva actual, que superpone en América Latina los efectos del endeudamiento externo asumido anteriormente y el agotamiento de la sustitución de importaciones; y en la superación o manejo creciente de la dependencia energética por parte del mundo desarrollado.

La distensión a nivel mundial, unida al término de las grandes luchas de liberación nacional han dejado mayor capacidad al sistema para consolidarse y expandirse a países emergentes, como un camino viable de desarrollo e inserción en la economía y política mundiales. El auge de las ideologías y movimientos conservadores ha fortalecido esas tendencias y cohesionado una acción más agresiva.

En países subdesarrollados el capitalismo neoliberal se ha impuesto sobre la base de la eliminación o interdicción de la democracia, seguida de profundas reformas modernizadoras de la economía y la sociedad que afianzan o refundan formas de dominación basadas en la disminución del papel y fuerza del movimiento sindical, que aumentan la pobreza y marginalidad de grandes sectores de población, que se sumergen en una economía de subsistencia.

En un mismo sentido operan respecto de las naciones -y dentro de ellas, de amplios sectores de la población- las condiciones de aguda competencia económica interna-

cional y la reducción de la participación del trabajo en la remuneración hacia los diversos factores productivos, que se logra mediante la menor cantidad de empleos disponibles en la economía formal o por la fuerte reducción salarial que implica el traspaso de industrias desde las naciones desarrolladas con movimiento popular histórico a otras con menores exigencias y costos o por la creación de amplios segmentos de la población marginados de la economía formal, principalmente en las naciones subdesarrolladas (sector informal).

El fuerte aumento del desempleo abierto, del subempleo y del autoempleo -que apenas atenúa la marginalidad y la extrema pobreza- en las naciones en proceso de desarrollo muestra la poca viabilidad de fundar una economía y sociedad humanas y solidarias en la copia de modelos capitalistas, marcados por la desigualdad y la falta de acceso de las mayorías a niveles de consumo digno y básico. En estos países no se puede fundar una sociabilidad viable, estable y armónica, en el mero trasplante de ese sistema a estas realidades.

Por ello, está plenamente vigente la necesidad de imaginar y perfeccionar permanentemente formas y sistemas de desarrollo más justas y humanas, basadas en una economía que integre la eficiencia con la solidaridad y que ayude a superar el dualismo extremo que se configura al interior de las naciones, entre minorías modernas y ricas y grandes masas desprovistas de trabajo y de posibilidades sociales y culturales.

## 1.2. Economía participativa.

Numerosos movimientos ideológicos, políticos y sociales han aspirado a concretar experiencias -de mayor o menor consistencia y extensión- para democratizar la sociedad, asegurando una participación real de los trabajadores en la economía, en la organización social y cultura, que hagan efectivo el sentido de los regímenes políticos democráticos y refuercen la sociedad cívil.

En algunos países, principalmente europeos, se han constituido y funcionan sistemas de ECONOMÍA SOCIAL, que institucionalizan la participación y concertación social. Ello se hace a partir del reconocimiento del movimiento obrero y de las diversas expresiones de organización popular -sindical, vecinal, económica, corporativa, etc.- para incorporarlas en la orgánica y actividad del Estado, en la economía y en los procesos socio-culturales. Principal importancia tienen: a) La coparticipación de los actores sociales en la regulación del marco económico nacional del conflicto industrial del trabajo así como en la planificación del desarrollo y en la definición de las condiciones de reconversión industrial y de recalificación de los trabajadores, y b) La generación de sectores de economía social o asociativa, que incluyen áreas o casos de autogestión, más o menos extendidas, y fuertes movimientos complementarios de economía popular y de autoayuda cooperativa, mutual y gremial, corporativa para la satisfacción de necesidades básicas como: consumo, vivienda, ahorro y crédito, transporte, producción agrícola y agroindustrial, comercialización, etc.

Estas últimas constituyen experiencias nacionales o sectoriales en Yugoslavia e Israel y en distintas naciones europeas se nuclean en torno a los movimientos sindicales, como en Suecia y RFA, o mutuales, como ciertas realidades agrarias en Francia, y fuertes movimientos cooperativos de producción y servicios en toda Europa.

### 1.3. Economía asociativa en América Latina.

En América Latina -y dentro de ella, en el Ecuador- existen diversos tipos de economía asociativa, social o comunitaria que actúan junto a empresas estatales y privadas. Generalmente son marginales frente a los capitalistas privados y estatales dominantes. Por excepción, en algunos países y sectores las empresas sociales tienen una fuerte incidencia nacional: así, en México la economía comunal campesina; en Argentina y Uruguay, las agrícolas y ganaderas; en Perú y Chile, la oferta de vivienda popular; y en el Ecuador, el sistema de Ahorro y Crédito, con amplio significado económico y social.

Sin embargo, los diversos tipos de economía y empresas sociales tienen un origen y fundamento histórico, ideológico, económico y social muy diverso y actúan en países y situaciones con objetivos, métodos e intensidad muy variadas. Algunas se remontan a formas precolombinas de cooperación, como comunidades y comunas agrarias, o a tipos de acción solidaria como mitas y mingas, "randi-randi". Otras, se originan, junto o como complemento, de la acción de organizaciones clasistas de los trabajadores industriales o de necesidades de miembros de gremios y corporaciones bajo formas cooperativas y mutuales especializadas en consumo, vivienda popular, ahorro y crédito, etc. Más recientemente la crisis, por su extensión y por la agudización de la necesidad extrema de autosubsistencia genera formas económicas populares y solidarias en la producción y el consumo, para atenuar los efectos de la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades.

La mayor parte de las formas asociativas tienen en América Latina un carácter más social que económico, expresando distintos niveles de consolidación de una acción solidaria que actúa ante la pobreza y la carencia de recursos, por lo que se limita desde sus orígenes la potencialidad para la satisfacción de las necesidades que debe atender y su capacidad de reproducción y expansión.

La perspectiva económica de disminución del empleo como consecuencia del uso de tecnologías modernas en los sectores formales de la economía, con sus secuelas de desempleo masivo y marginalidad hacen que la respuesta natural a dicho fenómeno -el autoempleo informal y las organizaciones económicas populares, fundadas en la solidaridad para la autosubsistencia- debieran integrarse con las demás formas económicas asociativas laborales y de ayuda mutua para configurar un área de economía social o comunitaria. Ella se ocuparía de actividades económicas viables, que atiendan perfectamente la necesidad de trabajo remunerado de grandes sectores de la población o que ayuden a aquéllos a la satisfacción más adecuada de las necesidades básicas de consumo, vivienda, educación, ahorro y crédito, salud, etc., particularmente de los amplios sectores medios, de pobres y marginados.

Un esfuerzo en la generación y consolidación de una pluralidad de sectores económicos y de empresas de diferente tipo social puede permitir una armonización de las actividades estatales, privadas y sociales para mejorar las condiciones de vida, trabajo y sociabilidad en las naciones subdesarrolladas o en proceso de desarrollo.

#### 1.4. Cooperativas y economía social.

El cooperativismo es una de las más antiguas, expandidas y consolidadas formas de economía asociativa solidaria. Despierta adhesiones y fuertes contradicciones sobre su potencialidad económica, su contenido social y su vigencia como instrumento de desarrollo. En verdad, bajo su forma jurídica existen realidades sociales y económicas muy diferenciadas, como apoyo a tipos empresariales capitalistas, especialmente en el sector agropecuario de ciertas naciones, un cooperativismo popular, principalmente de trabajo, autogestionario, y otro que cubre servicios vitales: consumo, vivienda, comercialización, ahorro y crédito, de profundo contenido para los sectores medios y de bajos ingresos.

##### 1.4.1. Origen y constitución del cooperativismo.

En América Latina se desarrolló desde temprano en este siglo como expresión de necesidades de ayuda mutua de sectores clasistas, en ciertos gremios y en la acción de comunidades de inmigrantes europeos principalmente, para fines de colonización de nuevas tierras y de trabajo agrícola. Creció sostenida y lentamente en la generalidad de los casos, siguiendo su propia dinámica de expansión. Algunas instituciones sociales como sindicatos, gremios y corporaciones o la Iglesia Católica estimularon algunas de sus formas para colaborar en la resolución de necesidades apremiantes de sus miembros o como parte de su acción solidaria. En ciertos casos, el Estado estimuló alguna de sus variantes, como electrificación rural, ahorro, vivienda y consumo, principalmente, pero sin originarse un fuerte crecimiento del sistema.

##### 1.4.2. Expansión y fuerte desarrollo cooperativo.

En la década de los años 60 y 70 se produjo un proceso muy fuerte y concentrado de expansión cooperativa y de su validación, como consecuencia de fenómenos políticos y sociales, de las luchas de liberación nacional y las alternativas que se le contraponen; se le estimula y consagra por su capacidad de modernización, de democratización económica y social, limitada por el mejoramiento gradual de las condiciones de vida y de trabajo de sectores de medianos y bajos ingresos.

Este modelo social-empresarial es utilizado y generalizado para la atención de necesidades muy variadas en los grandes procesos sociales de esos años: colonización y reforma agraria, construcción y vivienda popular; ahorro y crédito; producción artesanal, pesquera, minera e industrial; consumo popular y de sectores medios, etc.

Este proceso se hizo posible por una fuerte intervención estatal tanto en el aspecto institucional-legal como en el de su promoción social y estímulo económico. Agencias extranjeras de cooperación al desarrollo, intervinieron fuertemente en la difusión del modelo, colaboraron con importante financiamiento a sus actividades y trajeron numerosas realidades de sus países a América Latina. Tanto la acción estatal como la externa se orientaron y financiaron principalmente en el marco de la Alianza para el Progreso.

Estas intervenciones han tenido efectos positivos en la expansión institucional y de la actividad cooperativa pero, en gran medida, han desnaturalizado y condicionado por

largo tiempo su ser y operación. De instituciones fundadas en la autoayuda y en la ayuda mutua, pasan a ser dependientes de la política y dinámica del Estado y de otros agentes externos que los utilizan frecuentemente como canales de redistribución moderada o como instrumentos de políticas populistas. Hay una enorme expansión unida a una desnaturalización del modelo, con una cierta subordinación y carencia de iniciativa y espíritu empresarial e innovativo esenciales en el cooperativismo.

A pesar de los problemas estructurales y subjetivos, en esas décadas, las cooperativas han pasado de 17.581 empresas en 1963 con 5'671.456 socios que significaban un 8.7 % de la PEA de la región, a 32.441 empresas en 1983, con 17'964.520 miembros, que constituían el 16.9 % de la PEA según CEPAL.<sup>1</sup>

Las cifras muestran una fuerte realidad institucional, económica y social. Ellas son inferiores a la realidad, ya que en todos los países existen problemas de actualización estadística e informativa, y los censos son muy alejados en el tiempo. Igualmente, corroboran la profundidad del proceso expansivo de las décadas de los años 60 y 70 en casi toda América Latina.

#### 1.4.3. Fase actual.

La moda del neoliberalismo así, como lo agudo y prolongado de la crisis, han hecho muy difícil la continuidad de ese esquema. El Estado dispone de menos recursos y se consagra, -en general,- a disminuir sus roles. El tipo de crecimiento de las cooperativas generado en las décadas anteriores se agota naturalmente. Es reemplazado por diversas tendencias en cada país, y dentro de ellos, en los sectores de actividad. En algunos casos -como el Ecuador- el Estado se ha retirado progresivamente del sector como producto de una carencia de política. En otros -como el régimen militar chileno, superideologizado- se considera a la cooperación como un enemigo de la empresa privada, y se interviene en sectores o se legisla para privarlo de aspectos muy valiosos: consumo, ahorro y crédito, seguros y ciertos tipos de comercialización. Por diversas vías ellos son privatizados y transferidos sus activos y operaciones a grupos económicos privados.

De otra parte, en el cooperativismo surgen ciertas técnicas como el tipo "abierto al público"; diversos mecanismos integrativos y multiactivos regionales, nacionales y supranacionales; así como tendencias al mayor desarrollo en rubros que lo diferencian por países. En cada caso, hay una especificidad de aporte a la economía popular y posibilidades distintas en una acción futura integradora de economía social.

Para mayor precisión nos concentraremos en ciertas definiciones conceptuales de economía social y en el análisis del cooperativismo ecuatoriano y de su posible aporte en una economía popular integrada a un sector social o comunitario.

---

1. Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, 1986.

## 2. Economía Social

### 2.1. Fundamentos

El desarrollo capitalista genera desigualdad creciente entre las naciones del centro y las periféricas y dependientes. Dentro de éstas se produce, a su vez, una fuerte diferenciación entre los sectores modernos formales de la economía, vinculados al comercio exterior y la gran masa de desempleados y pobres.

Por ello, deben buscarse otras formas de desarrollo que contemplen o integren los elementos económicos, políticos y sociales necesarios para superar conjuntamente el subdesarrollo, la desigualdad, el desempleo y la extrema pobreza, posibilitando una integración eficiente de estos países en la economía mundial contemporánea.

Al interior de las naciones se agudiza el interés sobre la participación de los trabajadores en las temáticas de empleo, salarial, las formas de desarrollo y de enfrentamiento a la pobreza y extrema pobreza. Ello debe conducir a políticas integrales para la incorporación económica y social de las grandes masas de empleados y subempleados que, actualmente, se debaten en actividades de subsistencia o sobreviven mediante acciones solidarias.

Para lograrlo se requiere utilizar nuevos caminos que agreguen dinámicas -bajo perspectivas sociales y regionales- a las iniciativas privadas y estatales, sin afectar la capacidad de los sectores dinámicos de la producción y los de exportación. Ellas deben concretarse en una perspectiva de economía social que aumente el ahorro e inversión, los puestos de trabajo y genere creatividad e innovación productivas adicionales. Una mejor canalización y racionalización de los esfuerzos redistributivos o de subsidios del Estado hacia los sectores marginales y de extrema pobreza, crearía preferentemente inversiones productivas y organización económica, en vez de consumirse en el subsidio directo.

La prolongada crisis recesiva hace difícil esta tarea, sobre todo si se emprende en democracia y con la libre participación de organizaciones populares. Un necesario consenso de las grandes fuerzas sociales: Estado, empresa privada y movimiento popular en sus diversas manifestaciones -sea en sus aspectos sindicales, vecinales, de consumo o asociativos productivos es indispensable para generar un esfuerzo y modelo de desarrollo serio y eficiente para superar la pobreza y desigualdad extremas.

La lógica económica actual tiende a reducir el empleo formal, marginalizando a grandes mayorías y sumiéndolas en la miseria del desempleo abierto, el subempleo o el autoempleo. Si no se preparan condiciones de incremento de la actividad productiva, aquella tendencia generada por el cambio tecnológico y la concentración del capital se prolongará, conduciendo a graves conflictos sociales o a la perpetuación de amplias zonas de extrema pobreza.

La conveniencia y oportunidad de integrar fuerzas, recursos y perspectivas a las diferentes formas del movimiento trabajador es manifiesta. La coordinación en un proceso único y continuo de la acción sindical, vecinal y local, de las organizaciones económicas asociativas y de las populares de subsistencia en un programa de Economía So-

cial, implica fortalecer al conjunto de los trabajadores, ampliar la economía nacional y cimentar un desarrollo viable y humano para los países que así actúen.

## 2.2. Conceptualización de la economía social.

Por economía social se entiende generalmente al conjunto de organizaciones o actividades económicas cuyo fundamento de legitimidad y poder se encuentra en la solidaridad del colectivo laboral y no en la propiedad del capital, o en que ambas coinciden, dirigiéndose bajo reglas democráticas, tanto en la generación de autoridades como en la adopción de decisiones.

Bajo este concepto caben, con variantes, las cooperativas, mutualistas, comunas, ejidos y cooperativas agrarias, las llamadas empresas de trabajadores, comunitarias y otras autogestionadas, así como los nuevos y creativos tipos de trabajo asociado, dotados de mayor o menor formalidad institucional-legal y económica.

## 2.3. Las empresas sociales.

En la esencia de las empresas comunitarias, sociales o autogestionadas podemos encontrar los siguientes rasgos comunes:

a) La eliminación de la propiedad como factor de legitimación del poder en la empresa. Es una de las bases del concepto de empresa asociativa laboral y debe permanecer, en cuanto tal, sin transformaciones.

Pero, debe ser remunerado acorde al mercado o las empresas sociales se autolimitan en su posible desarrollo. El capital es un factor escaso, de gran importancia en la empresa, pues su disponibilidad condiciona su tecnología, la capacidad productiva y el volumen de sus operaciones. Si no se le ofrece un pago adecuado puede radicarse en otras actividades y empresas. La economía social requiere mayor acceso al capital pues sus asociados no pueden proveerlo por sus bajos ingresos. Debe aprenderse de la experiencia obtenida en la drástica limitación tradicional del cooperativismo a la remuneración al capital que, a la larga, se ha convertido en un obstáculo a su propio desarrollo económico.

b) La autogestión del colectivo societal, sobre la base de la democracia interna. Debe comprender al total de los trabajadores permanentes. De ser posible se incluirá un aporte de capital igualitario, aún cuando se pague sobre la base de trabajo adicional o capitalización de excedentes individuales repartibles a plazo, etc.

c) Capitalización colectiva indivisible de parte significativa de los excedentes del ejercicio y de esfuerzos laborales adicionales. Por razones de disponibilidad de recursos, subjetivas y educativas, es importante que se realice esta "socialización" de parte de los excedentes o de programas de "plus-trabajo" para la dotación de la empresa, del sector o del sistema nacional de economía social.

d) Fundamento en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, ideas que son contrapuestas a la dependencia o espera del Estado o de agencias externas.

e) Adquisición de los demás factores productivos en el mercado, con especial preocupación por la tecnología y el factor empresarial, que normalmente pueden no ser poseídos por el grupo.

Hay otros elementos propios a las empresas asociativas laborales, pero que no son esenciales y que varían en cada caso. Tal es, por ejemplo, la existencia de escalas salariales que limiten las diferencias máximas aceptables al interior de la empresa, las que pueden no existir o diferir de criterios y valores.

#### 2.4. Economía social, pequeñas y medianas empresas, artesanado y microempresas.

En general, estas categorías no conforman el sector social, sino cuando las respectivas empresas asumen dichas formas jurídicas, sea como cooperativas, comunas, etc.

En estudios y análisis más recientes tienden a incluirse, o asimilarse, estos tipos empresariales de economía social con un tratamiento que prioriza su gran significado sobre el empleo. En América Latina, según estadísticas del PREALC de 14 países estudiados a comienzos de la década, el desempleo abierto afectaba a un 26% de la PEA y un 24% de ella sólo disponía de colocación en el sector informal. Cálculos y estimaciones más recientes confirman una tendencia superior al 50% de la PEA sin trabajo formal. Como estas empresas contribuyen fuertemente a la generación de puestos de trabajo, su sentido y valoración social aumenta. Generalmente, las medianas y pequeñas empresas, artesanado y microempresas disponen de bajo capital y tecnologías elementales. Por ello son muy intensivas en mano de obra.

De otra parte, todas ellas requieren para su éxito o consolidación de un cierto grado de respaldo del Estado en su regulación jurídico-institucional y en estímulos económicos que les permitan contrarrestar o superar las desmejoradas condiciones en que se insertan en los mercados oligopólicos, que las condenan a posiciones económicas débiles en el mercado, en la fijación de precios y, consecuentemente, en la remuneración que ofrecen a sus factores productivos.

Su grado de formalidad empresarial varía, teniendo el máximo las pequeñas y medianas empresas y descendiendo en las actividades artesanales y microempresas, las que se asemejan mucho o pertenecen directamente al sector informal. Sin embargo, todas ellas son necesarias en el fomento del empleo y muchas pueden ocasionar producciones de interés económico por el valor agregado que incorporan o por su capacidad exportadora o sustitutiva de importaciones.

Para potenciar estas empresas, se requiere también apoyo del Estado en importantes materias: capitalización y acceso al crédito; sistema legal-institucional; mecanismos de aval y garantía; asistencia técnica empresarial y productiva, generalmente subsidiada; fuerte apoyo en comercialización y para la exportación y capacitación empresarial y productiva. Con estos apoyos, los diversos tipos de empresa social pueden enfrentar la mayor o menor carencia de legalidad; su falta de interlocución con la economía formal bancaria y empresarial; su bajo nivel de capital, tecnología y productividad disponibles, lo que incide en bajos precios, empleo incierto y precario. Para posibilitar su formalización y desarrollo económicos, todas estas formas empresariales deben ser especialmente reforzadas en su capacidad técnica e innovativa.

## 2.5. Organizaciones económicas solidarias.

Se trata de organizaciones solidarias de trabajadores cesantes o de otras formas más permanentes de colaboración de sectores marginales y de extrema pobreza, en actividades o funciones de contenido económico. En algunos análisis se les asimila al sector informal urbano o de microempresas. Queremos destacar con esta conceptualización su carácter más social y solidario que su contenido económico actual. Entre ellas hay formas de distinta naturaleza productiva y social. Podemos destacar las siguientes:

- I. Organizaciones laborales productivas, como talleres, amasanderías y huertos.
- II. Organizaciones de consumo alimentario: Ollas comunes, Comprando como Hermanos, etc.
- III. Organizaciones de servicios sociales, como: guarderías infantiles, grupos de salud, precooperativas de lotización o vivienda, etc.
- IV. Comités de Cesantes.

Representan formas solidarias de mitigar los efectos de la crisis, la marginalidad, el desempleo y la extrema pobreza. Asumen formas no capitalistas de organización, vinculándose a entidades sindicales o territoriales populares o constituyéndose en el contexto de trabajos sociales, de la iglesia católica o de ONGs nacionales o extranjeras.

Su rol en un área de economía social sería muy similar a la microempresa. Consistiría, predominantemente, en maximizar sus actividades económicas bajo formas asociativas de gestión y propiedad, tanto en los aspectos productivos como en servicios de consumo, salud e infraestructura social.

## 2.6. Limitantes de las empresas sociales y necesidad de fomento estatal.

El predominio de políticas capitalistas conservadoras ha aumentado la desigualdad, a la que esta corriente considera casi natural. Su forma de actuación ante las desigualdades es la de entregar subsidios ante situaciones extremas y riesgos políticos o sociales. La necesidad de generar empleo y de fortalecer económicamente a los países se hace dramática por la escasez de recursos financieros y por la gravedad del endeudamiento de América Latina. El predominio de una óptica capitalista, priva al Estado de concepciones sociales integradas que armonicen los recursos y las necesidades económicas en soluciones que, junto con superar los problemas, fortalezcan la organización popular y disminuyan la pobreza. Se encuentra de moda el respaldo a programas de microempresas, que tienen en sí el germen de una solución empresarial capitalista, además de otorgar la ilusión de pertenecer a sectores empresariales desde ya.

En este contexto es preciso dinamizar la creatividad y combinarla con el apoyo estatal y de las ONGs en los planos económico y social, para impulsar y consolidar nuevas opciones productivas, intensivas en mano de obra, innovativas y que en lo posible agreguen un mayor valor a la producción, eventualmente de exportación. Esto debe complementarse con una redefinición de los esfuerzos que se destinan al sector formal, pues tampoco puede concederse todo el fomento estatal solo a empresas capitalistas.

Una alternativa concertada con las fuerzas sociales y del Estado puede construir soluciones que importen promoción y respaldo a los factores de economía social. Mayor prioridad tendrá este respaldo cuando ésta pueda articularse con perspectivas regionales. Este mismo tipo de fomento y apoyo financiero y técnico puede canalizarse conjuntamente a las organizaciones económicas sociales, a las pequeñas, medianas y microempresas.

Para ello debería constituirse y operar una estructura y procedimientos estatales que brinden servicios prioritarios como:

- Financiación de capital y créditos de desarrollo;
- Capacitación empresarial y técnica;
- Asistencia técnica productiva y empresarial;
- Asistencia en abastecimiento y comercialización;
- Acceso a la innovación tecnológica y de productos; y,
- Estímulo a las instituciones privadas de promoción y solidaridad, procurando su coordinación y la racionalización de su acción como agentes dinamizadores.

## 2.7. Rango constitucional de la economía comunitaria en el Ecuador.

La economía comunitaria o social se encuentra conceptualizada como uno de los 4 sectores de la economía en el Art. 46 de la Constitución. Esta declaración de principios no ha sido desarrollada. No se ha legislado sobre esta materia para concretar las formas, su operación, las políticas de fomento o preferenciales, los ámbitos económicos y sociales y las condiciones en que se radicarían.

Correspondería a un trabajo legislativo perfeccionar e integrar aquel esfuerzo en la institucionalidad del Estado, así como el régimen legal actualmente vigente para las empresas cooperativas, mutuales y comunas agrarias, con el fin de otorgar un marco seguro y efectivo para la constitución, operación y respaldo de las empresas sociales. La implementación de esa estructura, políticas y procedimientos estatales de apoyo sería la etapa siguiente. En ella deberían priorizarse las formas descentralizadas -regionales y por rubros económicos- para el apoyo y fomento de las empresas, instituciones y actividades de la economía social.

## 3. El cooperativismo en el Ecuador

### 3.1. Consideraciones preliminares.

La cooperativa es, sin lugar a dudas, la forma asociativa económica más desarrollada en el país y el movimiento social-formal y teóricamente- más expandido. Podría ser una base adecuada de articulación de un esquema de ECONOMÍA SOCIAL, si supera debilidades ideológicas, integrativas y de proyecto.

El movimiento se inició en el país en 1919, al constituirse en Guayaquil la asociación denominada de “bienestar social y protección del obrero”, que corresponde al tipo de servicios. En 1927, simultáneamente, surgen las primeras empresas cooperativas de producción y crédito, y en 1934, la de consumo. En 1937 se dicta la primera Ley de

Cooperativas y al año siguiente, su reglamento. En 1961 se crea la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social y Trabajo de la época, para su fomento y control. En 1966 se promulga la actual ley y se hace la revalidación de las cooperativas existentes. En 1973 se traspasa la supervisión de las cooperativas agrícolas al MAG, que a esa fecha eran 1.143. En 1983, por resolución de la Junta Monetaria, las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público en general (122 empresas, las mayores del sector) pasan a control de la Superintendencia de Bancos, lo que sólo se hace efectivo en julio de 1985, después de decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales.

El movimiento ha crecido sostenidamente, por sobre las variaciones de décadas de auge (bananero los 50 y petrolero los 70) o períodos recesivos (como los 60 y la actual parte de los años 80). Su mayor impulso se produjo ente los años 60 y 70 por la acción combinada del Estado y de agencias externas.

La información estadística cooperativa tiene serias limitaciones. Su responsabilidad corresponde al Estado. Han fracasado dos intentos de censo mediante convenios y las cooperativas no cumplen con la obligación legal de entregar balances, memoria anual y nóminas de asociados. Por ello, es necesario proceder cautelosamente ante las diferentes estadísticas oficiales, que son solo parcialmente válidas y útiles. Así por ejemplo, hay 6.640 cooperativas legalmente existentes al 15.04.88, pero ello no indica que estén activas. Este último dato no existe. Otro ejemplo, las estadísticas de socios registrados por el Estado es de 224.770 a la misma fecha. Ello no es efectivo. No hay actualización de las nóminas de asociados por las cooperativas. Una sola cooperativa: la "San Francisco de Asís" tiene unos 212.000 miembros, las siete mayores de Ahorro y Crédito abierto cuentan con 388.398 asociados y las 21 mayores disponen de 509.893, más que doblando ellas solas las cifras estatales disponibles. El movimiento cooperativo no tiene estadísticas, salvo las de FEACOAC.

### 3.2. El desarrollo cooperativo.

Un movimiento económica y socialmente amplio. Sus asociados se calculan en unos 2.000.000, que corresponden a cerca del 20% de la población total. El número de sus empresas se ha fortalecido:

**CUADRO No. 1**  
**COOPERATIVAS LEGALMENTE EXISTENTES**  
**AL 15.04.88 SEGUN TIPOS LEGALES**

1.	Producción*	2.647
2.	Servicios	1.729
3.	Consumo	1.337
4.	Ahorro y crédito	927
		6.640

\* El rubro de producción incluye las cooperativas agrícolas según tipología legal.

Fuentes: Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social (DNC-MBS) y Dirección Nacional de Desarrollo Rural.

Elaboración: autor

Distribución Nacional Homogénea: El cooperativismo se ha expandido a todas las provincias, encontrándose presente en el campo, poblados y ciudades de todas las regiones del país. Algunos objetan que cerca del 50% de ellas se radican en Quito y Guayaquil (al 86 era un 47%, aproximadamente) alegando una concentración territorial, sin embargo, las dos provincias y sus capitales tienen casi un 45% de la población, con lo que la distorsión es demográfica. Como puede observarse en el cuadro siguiente hay un equilibrio en las grandes regiones nacionales:

**CUADRO No. 2**  
**EL MOVIMIENTO COOPERATIVO ENTRE LOS AÑOS 1919 Y EL 15.04.88.**  
**NUMERO DE COOPERATIVAS A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL**

Años	Amazónica	Costa	Insular	Sierra	Total nacional
1919 (a)	-	1	-	-	1
1930	-	2	-	1	3
1940	-	27	-	26	43
1950	4	99	2	91	196
1960	6	179	6	328	519
1970	72	776	10	1454	2312
1980	148	2095	14	2907	5164
1983	202	2681	20	3737	6640

(a) Año en que se constituye la primera cooperativa en Ecuador.  
Fuente: DNC del MBS y DNDR del MAG.  
Elaboración: ILDIS.

Crecimiento Sostenido: El ritmo elevado de crecimiento logrado en los 60 y 70 tiende a mantenerse a pesar de los efectos de la crisis y de un período de política neoliberal que no lo estimuló. Podemos ver esa dinámica en el crecimiento de las cooperativas y de sus órganos de integración en fechas recientes:

**CUADRO No. 3**  
**TOTAL DE LAS COOPERATIVAS EXISTENTES EL 28.02.87 Y EL 15.04.88**

	Al 28.02.87	al 15.04.88	Aumento en 13 1/2 meses	Porcentaje
1. Consumo	1205	1337	172 Coop.	+ 14.27%
2. Crédito	910	927	17 Coop.	+ 1.86%
3. Producción	2555	2647	192 Coop.	+ 7.15%
4. Servicios	1466	1729	263 Coop.	+ 17.94%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>6136</b>	<b>6640</b>	<b>544 Coop.</b>	<b>+ 8.70%</b>

Fuente: DNC del MBS y DNDR del MAG.  
Elaboración: Autor.

Se remarca que en ahorro y crédito casi no aumenta el número de cooperativas, con un incremento de solo 1.86%. Sin embargo, en él se pasa a un crecimiento vertiginoso del número de asociados, capital y activos, por la fusión de los efectos de la crisis recesiva que excluye a enormes masas de medianos y bajos ingresos del crédito bancario y por la expansión simultánea del cooperativismo de ahorro y crédito abierto.

**CUADRO No. 4**  
**SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CREDITO**  
**CRECIMIENTO EN SOCIOS Y ACTIVOS SEGUN FECOAC, ENTRE 1963 Y 1987**

Año	Socios	Activos	Año	Socios	Activos
	(miles de sucres)			(miles de sucres)	
1963	6.500	3.425	1968	31.300	58.025
1970	89.400	179.426	1973	141.400	549.873
1975	154.000	911.818	1978	312.437	2'461.983
1980	319.900	5'853.893	1983	477.100	8'745.502
1985	550.000	18'648.801	1986	859.568	34'629.480
1987	1'063.370	44'552.500			

Fuente: Estadísticas FECOAC.  
Elaboración: Autor.

A su vez, el sector agrícola ha pasado de 1.143 en 1974, transferidas del MBS al MAG, hasta unas 2.209 que se registran ahora en el sector producción, a las que deben añadirse unas cuantas de servicios pecuarios que se clasifican en servicios. Ello implica que en 14 años casi se han doblado en número. No podemos medir cuántas han dejado de existir o se encuentran inactivas por años.

**Concentración del crecimiento.** Hay cooperativas en casi todas las actividades tradicionales de producción y servicios a partir de la tipología legal:

- a) Cooperativas de Crédito: existen cuatro subgrupos: Ahorro y Crédito; Crédito Agrícola; Artesanal; y Estudiantil.
- b) Cooperativas de Consumo: con seis diferentes grupos: Abastecimiento de Semillas; Consumo; Vendedores Autónomos; Venta de Materiales; Vivienda Rural; y Vivienda Urbana.
- c) Cooperativas de Producción: admite treinta y siete tipos, entre los que mencionamos como ejemplo: arroceras; agrícolas; algodonerías; colonización; huertos familiares; tabacaleras; papelerías; florestales; etc. y,
- d) Cooperativas de Servicios: tiene veinticinco grupos, por ejemplo: asistencia médica; educación; seguros; servicios funerarios; electrificación; transporte fluvial, terrestre y aéreo; seguro, etc.

Sin embargo, muchos de esos sectores sólo tienen un número escaso de empresas, pro-

duciéndose en los hechos una concentración en rubros vitales de actividad, que dominan de modo casi absoluto en sus sectores. Así los grupos:

Agrícola	con	2.209 Coop.
Transporte terrestre	con	1.595 Coop.
Crédito	con	927 Coop.
Vivienda urbana y rural	con	1.254 Coop.
Producción (5 clases)	con	438 Coop.
		6.423 Coop.

Se reúnen, en sólo cinco grandes tipos, un total de 6.423 cooperativas del número existente al 31.12.87 que era de 6.640.

Por lo tanto, la formulación de políticas dirigidas a esos tipos puede considerarse como suficiente para los sectores cooperativos actualmente desarrollados.

Desarrollo Desigual dentro de los Sectores Cooperativos. Al interior de estos grupos opera otra forma de concentración que sigue en parte a la tendencia moderna de expansión del "Cooperativismo Abierto". Así en el sector ahorro y crédito se produce un crecimiento acelerado en los últimos años con una fuerte concentración interna. Al 31.12.87 el sector de ahorro y crédito tenía 459 empresas, que manejaban activos de 44.522'500.000 de sucres, con 1'063.370 cooperados, lo que significa que éllas afilian al 10.71% de población nacional y al 33.51% de la PEA, manejando un 24% del ahorro nacional. Estas cifras significativas se concentran aún más. Así, en el interior de ahorro y crédito las 21 mayores cooperativas abiertas reúnen 509.893 socios, con un 47.95% del total de cooperados del sector. En activos, ellas cuentan con 25.777'217.000 de sucres, que es el 57.89% del total que manejan las afiliadas a FECOAC.

Sectores vacíos o de insuficiente desarrollo. Por el carácter del proceso de estímulo de los años 60, se priorizaron ciertas formas cooperativas y se desestimaron otras. Hoy podemos notar las consecuencias de esos énfasis que tienen claras connotaciones ideológicas:

a) Cooperativismo de trabajo y producción. En la Ley se denomina como tal al agrícola. Sin embargo, hay muy escasa producción social. Más bien son cooperativas de servicios a propietarios individuales. Las formas asociativas rurales se expresan más en las "comunidades". En lo urbano, el cooperativismo de trabajo es poco desarrollado y surge de experiencias de defensa del empleo, ante el cierre o quiebra de empresas, o en proyectos artesanales. Puede incluirse en este sector a pescadores artesanales, construcción y categorías aún menores. Con ellas se totaliza el siguiente cuadro de cooperativas:

Artesanales	186
Pesqueras	119
Industrial	89
Construcción	37
Otras	5
Total	438 Cooperativas de trabajo

que significan un 6.59% del total cooperativo al 31.12.87, totalmente insuficiente en relación al cooperativismo de servicios y a las necesidades productivas y de empleo del país.

b) Oferta de vivienda y construcción. En el Ecuador hay 1.254 cooperativas de vivienda, de las cuales 1.108 son urbanas y 146 rurales. La mayor parte de ellas está inactiva, pues han logrado una lotización y después la construcción se enfrenta -generalmente- de modo individual. En el sector hay, también un gran número de "precooperativas" o cooperativas de hecho, cuyo objetivo central es la consecución de un lote de tierra y, como gran aspiración, de los servicios básicos.

c) Consumo. Es un gran ausente, con solo 32 empresas registradas.

d) Seguros, insuficientemente expandido, admitiendo ampliación o complemento del trabajo de COOPSEGUROS.

### 3.3. Caracterización empresarial cooperativa.

En los países desarrollados el cooperativismo se concibe como una empresa con contenido social y democrático en su dirección, en que predomina el sentido de necesidad económica mutua que la origina. La gestión es un aspecto técnico y de eficacia.

El Ecuador no escapa a la concepción latinoamericana del cooperativismo, en que predominan las necesidades sociales sobre las capacidades económicas, rasgos y carencias empresariales que, además son comunes a las pequeñas y medianas empresas, el artesano y microempresas.

Como regla dominante son empresas tradicionales en tecnología, comunmente bajas en capital y de poca capacidad empresarial.

Se sitúan preferentemente en el sector servicios (porcentajes superiores al 90% del total de cooperativas). Los tipos denominados por la Ley de "consumo y crédito", por ejemplo, corresponden efectivamente a formas de servicio, al igual que la mayoría de las empresas productivas del sector agrícola, que solo apoyan a productores individuales.

No hay preocupación especial por el factor empresarial y la capacidad innovativa. Falta formación en dicho aspecto y existen muy pocos servicios destinados a mejorarla, salvo en FEACOAC, FECOPAM Y FENACAFE.

Hay limitantes legales e ideológicas en el trato al capital. Es propio de la economía solidaria y democrática privar al capital del dominio sobre los demás factores productivos, pero al limitarse conceptualmente la remuneración del capital, de modo drástico, se condena al sector a la marginalidad económica.

En épocas de alza constante de la tasa inflacionaria, este aumento puede conducir al consumo o disminución rápida y fuerte del capital, pues las empresas no generan rentabilidades capaces de absorber el costo administrativo y de reproducción del capital en términos de valor real. Especial gravedad tiene esto para el ahorro y crédito, sobre todo

desde el momento en que empieza a disminuir el flujo de nuevos asociados y de créditos externos que han permitido hasta ahora aumentos nominales y reales de disponibilidad monetaria.

Anómala existencia y prolongación de las precooperativas. Sanamente, se entiende por tal el período de constitución y autorización de su personalidad jurídica, en ese tiempo está autorizada para perfeccionar su constitución. En el país, principalmente en el sector vivienda, esto ha dado origen a una gran deformación: proliferan las precooperativas con fines de “ocupación” de terrenos y obtención de “asignación de lotes”, en prácticas viciosas de dirigentes “profesionales” que establecen formas de dominación y manipulación económica y política de los grupos, fomentadas por prácticas populistas y deformaciones de ejercicio del poder municipal o nacional.

La corrección de esta anomalía tiene alta importancia y puede operarse mediante una política cooperativa de oferta de vivienda y una estatal de otorgar lotes con servicios para los sectores más pobres, las que en su conjunto pueden ser planificadas y priorizadas para disminuir la necesidad social extrema sobre las que actúan las “precooperativas” y sus líderes “profesionales”.

#### 3.4. Integración cooperativa.

Los órganos de integración definidos por la ley son: Las Federaciones por rubro productivo y la Confederación Nacional, de tipo general; las Uniones que integran cooperativas del mismo tipo y las asociaciones, para las de diferente clase. Además, existen en la Ley instituciones de crédito cooperativo y se han creado empresas o entes especiales.

a) Las Federaciones: El marco federativo de integración está insuficientemente expandido y consolidado. Legalmente existen once federaciones autorizadas: cuatro de transporte, cuatro agrícolas, una de crédito, una de vivienda y la de pescadores artesanales. De ellas, tres están inactivas por años: FECOVI, FENACOPARR y FENACOBÁ.

La mayor parte de las federaciones es poco representativa en su área, así por ejemplo: las agrícolas son subsectoriales y no reúnen el 15% de las cooperativas. Sólo FECOAC en su sector y el conjunto de las de transporte pueden representar efectivamente la mayoría de sus rubros.

En general, las federaciones tienen muy poca iniciativa social y de carácter económico. Se limitan a brindar ciertos servicios a las cooperativas asociadas, en ocasiones a representarlas ante el Estado y a iniciativas esporádicas. Algunas de ellas manejan “contingentes” de exportación, como FENACAFE, o tienen ventajas y cuotas en la importación preferencial como las de transporte. FECOAC y FECOPAM disponen de créditos externos.

Debe destacarse que este año se han constituido dos nuevas federaciones, la de Pescadores Artesanales (el 06.05.88) y la de transporte liviano con sede en Ambato (el 16.06.88), después de 6 años de interrupción en la formación de federaciones. La última anterior, de transporte de pasajeros, se había autorizado el 17.05.82.

b) **Confederación:** En este nivel se produce la máxima debilidad. No hay confederación nacional y sólo se ha efectuado un Congreso Cooperativo Nacional. Por años se prolongan los acuerdos y propósitos de crear la confederación. Actualmente hay una iniciativa de la FECOAC y CACPE de constituirla y de convocar al Segundo Congreso Nacional Cooperativo.

c) **Institutos Nacionales de Servicio Cooperativo.** Estos entes se crean para atender necesidades esenciales y comunes del movimiento en materias de educación y capacitación; en áreas de servicios financieros, administrativos, (auditorías) y de asistencia técnica; de comercialización; de informática; innovación tecnológica, etc. En Ecuador existen:

**Banco de Cooperativas:** Organizado en 1963, con 87 cooperativas fundadoras y que tuvo importante apoyo estatal y de la AID. En los años 70 opta por incorporarse al mercado bancario, perdiendo interés para el movimiento. Tiene unas 227 cooperativas socias, la mayoría de ahorro y crédito y de transporte. Tiene casa matriz y sucursales en Quito y agencias en Cuenca, Portoviejo, Ambato y Tulcán.

En 1987 sufre una intervención reestructuradora de la Superintendencia de Bancos para recapitalizarla y sanear su operación. Ha vuelto a vincularse al cooperativismo, principalmente con ahorro y crédito y COOPSEGUROS.

**ICE, Instituto Cooperativo Ecuatoriano de Educación y Desarrollo:** establecido en la Ley como ente auxiliar, se creó en 1971 como instituto mixto del Estado, del movimiento cooperativo (FECOAC, FENACAFE, FECOVI, FENACOPARR y BANCO COOPERATIVO) y por ONGs (FED e INEFOS). Su campo es la educación y capacitación de cooperativas y la asistencia técnica y desarrolló también labores de investigación y elaboración adicionales.

Por un decenio, ICE se desarrolló sostenidamente, aún cuando no alcanzó nunca a satisfacer las necesidades y demandas de federaciones y cooperativas. Hasta el mes pasado ha estado intervenido por años, hasta casi desaparecer de la actividad y panorama cooperativo.

d) **Actividades Económicas Integrativas, Uniones y Asociaciones.** No se observan formas generalizadas de integración en la base o de cooperación económica entre cooperativas de diversos tipos y sectores económicos. Igualmente, se encuentra demasiado enfatizado el sentido unívoco de su actividad, menospreciándose la pluralidad multiactiva, así como la complementación intracooperativa de circuitos naturales y elementales, cuyas bases existen ampliamente: crédito-producción-transporte-consumo.

Hay unas 50 uniones y asociaciones, con fuerte predominio de las primeras. Por excepción, algunos casos de integración regional, principalmente agrícolas y uno artesanal, tienen planes pilotos de interés económico y social para las empresas asociadas. Podemos destacar entre las agrícolas UNOCAVB (Los Ríos), UROCAL (Guayas), UOCRO (Manabí), con apoyo de la CONCAF, y en el tipo artesanal: "Productos Andinos".

En otra perspectiva de integración nacional, aparece como de valor potencial y mucho

interés la reciente constitución de la UNCOAC, que agrupa a algunas de las mayores cooperativas de ahorro y crédito abierto, con fines de integración y perfeccionamiento del sistema. Igualmente el plan CACPE, para constituir en cada provincia, e integrar nacionalmente, cooperativas de ahorro y crédito, dotadas de múltiples servicios complementarios para la pequeña empresa industrial, de servicio, comercio, etc.

Sin embargo predomina la ausencia de cooperación e integración efectiva local, regional, por rubros y nacional, con grave disminución del mejoramiento y desarrollo recíproco. Hay expansiones posibles y deseables que se pueden concretar con poco esfuerzo a partir de lo existente: ahorro y crédito, agrícola, servicios de vivienda, salud, etc.

### 3.5. Educación, capacitación y divulgación cooperativa.

La educación cooperativa, que desde el inicio el Estado ha reclamado y reservado por Ley para sí, no funciona adecuadamente. El Ministerio de Educación no cumple con la incorporación de la doctrina y métodos cooperativos al régimen de estudios. No funciona ninguna de las instancias de educación y capacitación definidas a partir del Estado. El ICE ha disminuido su capacidad desde la intervención. Se utilizan sin ninguna planificación los recursos de educación cooperativa que se generan a partir de los excedentes de las cooperativas.

La ausencia de mecanismos institucionales y la carencia de elaboración doctrinaria y de material educativo han afectado mucho el valor ideológico y las condiciones subjetivas del movimiento cooperativo, tanto a nivel de base como de su dirección. Un gran esfuerzo interno debe hacerse en estas materias.

### 3.6. El Estado y el cooperativismo.

El Ecuador sigue la tradición del sistema jurídico románico, que incorpora en su legislación la facultad del Estado de participar activamente en la constitución, registro y control de las operaciones cooperativas. Ella se complementa con las de intervenir y disolver y sancionar pecuniaria o moralmente a las empresas, sus dirigentes y empleados, en casos de faltas graves y calificadas. Como contrapartida, hay una especie de "aval" con que el Estado respalda sus objetivos, orgánica y funcionamiento.

La ley de 1966 consagró un principio de centralización en el ejercicio de las atribuciones y tareas del Estado hacia las cooperativas, dejando todas las funciones en la DNC y en el Consejo Nacional Cooperativo. Sin embargo, de modo paulatino se ha transformado en un doble tipo de actividades que, a su vez, se descentralizan en numerosos órganos estatales de acción, así:

a) Las tareas respecto a la constitución, autorización, registro y control se cumplen actualmente por la DNC del MBS, primeramente única institución interviniente, y por la DNDR del MAG y la Superintendencia de Bancos.

b) Respecto a fomento y política sectorial, intervienen numerosos órganos del Estado como: Consejo Nacional de Tránsito, Ministerio de Educación, Junta de la Vivienda, Ministerio de Industrias, etc.

La coordinación cooperativa con el Estado y entes públicos de cada sector se encuentra en principio mal resuelta y hay carencia generalizada de instancias de participación, destacándose los siguientes rasgos generales:

- no hay incorporación del sector cooperativo en la planificación nacional;
- no hay participación en la definición de políticas y de entes de decisión del Estado en los diversos sectores, salvo por excepción;
- no hay fomento real del cooperativismo;
- no hay fomento de la educación cooperativa;

Podemos concluir que el Estado dejó de estimular el desarrollo cooperativo, pues han cambiado las condiciones políticas, económicas y sociales que propiciaron su acción de modernización y cambio social. Los gobiernos utilizan esta estructura organizativa para estimular ciertas políticas o sectores de actividad, pero no hay continuidad de enfoques, ni de prioridades en la acción estatal. Como el Estado mantuvo por décadas el papel dinámico en la concepción y mecanismos de desarrollo cooperativo, su retracción produce parálisis, un gran vacío y carencia de políticas.

El Estado ha entrado en un período de reflexión sobre qué hacer con estas sociedades. Unos enfatizan la necesidad de nueva legislación, otros de modificación de los mecanismos de relación del Estado y han impulsado la creación de una Superintendencia de Cooperativas y algunos remarcan ciertas prioridades de la política económica o social.

La búsqueda de respuestas debe ser global y es de gran importancia que se haga en conjunto con los representantes del cooperativismo. Se debe dejar progresivamente espacio a la mayor autonomización del sector y a disminuir el -teóricamente- preponderante papel del Estado. El diálogo puede facilitar que los dirigentes del movimiento asuman rápida conciencia de esta necesidad de cambio en las funciones y dinámicas de dirección.

### 3.7 Conclusión.

El cooperativismo es un área económica significativa en el Ecuador y uno de los más numerosos en toda América Latina. Su desarrollo ha sido sostenido, a pesar de que en las últimas tres décadas ha habido períodos de promoción por el Estado, alternados con otros sin estímulo ni fomento, así como etapas económicas expansivas y recesivas. Su crecimiento ha sido sostenido, aún cuando acusa desequilibrios entre sus sectores y serias concentraciones en rubros, y dentro de ellos, en algunas cooperativas.

Su importancia es mayor en los aspectos económicos de servicio que en su peso ideológico o social. El cooperativismo es, sin duda, la organización más extendida e institucionalizada del país, pero no dispone de coherencia interna y subjetiva que lo valide en reconocimiento, influencia y capacidad de dirección acordes. Sus asociados superan los 2'000.000. Solo ahorro y crédito disponía de 1'060.000 cooperados a fines de 1987. Ello corresponde mínimamente a un cuadro directivo de 92.960 dirigentes, entre titulares y suplentes, incorporados en los Consejos de Administración, Educación y Vigilancia de las 6.640 cooperativas legalmente existentes. Difícilmente, ninguna otra institución social en el país dispone de un marco asociativo y dirigencial similar;

pero ello no se traduce en relevancia social, ideológica o directiva en la sociedad ecuatoriana, por limitantes subjetivas con raíces históricas concretas.

Al profundizar el estudio y la reflexión se entiende muy agotada la etapa actual de desarrollo, gestada en la década del 60. Están puestas las bases para una nueva etapa de autodesarrollo que se construya a partir de los resultados y carencias que hoy se constatan y que vale la pena enfatizar:

- Reforzar la gran estructura económica y social existente;
- Incorporar nuevas técnicas en sectores insuficientemente desarrollados como: vivienda abierta y construcción, consumo, ferias populares, abastecimiento y comercialización.
- Abrir nuevas líneas de servicio complementarias de las existentes, como salud, seguro, vivienda y otras;
- Desarrollar sectores y líneas prioritarias para la acción estatal en apoyo a la pequeña empresa, microempresas y sector informal;
- Incorporar al cooperativismo en las políticas de estímulo a las actividades que generan empleo;
- Redimensionarlo dentro del sector social o comunitario; e
- Incorporarlo a todos sus mecanismos institucionales y de estímulo desde sus inicios. Desde ya, podría estimularse el trabajo conjunto con mutuales y comunas agrarias al menos.

#### **4. Bases posibles de redinamización cooperativa y de su integración en un área de economía social**

##### **4.1. Criterios de acción propuestos.**

El Cooperativismo debe asumir progresivamente la responsabilidad de su propia gestión, acentuándose la autonomía, autogestión e integración cooperativa, lo que conduciría al estudio y formulación de un Plan de Desarrollo Cooperativo, autocentrado y que incida en:

- a) Perfeccionamiento y expansión de los sectores actuales.
- b) Llenar los espacios vacíos, por ejemplo: vivienda -construcción; producción industrial, consumo, etc.
- c) Fomento de la multiactividad y de la integración local, regional y nacional.
- d) Generar o reforzar actividades nuevas según prioridades nacionales: plan de alimentación: agroindustria, consumo popular; de combate al desempleo; fomento del cooperativismo de producción industrial, minero, artesanal; etc.

En la perspectiva del desarrollo jurídico-institucional, económico y social del sector comunitario, el cooperativismo, las mutuales y las comunas deberían incentivar su trabajo conjunto desde ya. Se empezaría por actividades económicas y sociales comunes, procurando su incorporación en los planes de desarrollo social próximos y avanzando en la conceptualización del área social y su posible constitución.

Definir un trato económico igualitario del cooperativismo con las pequeñas y medianas empresas, el artesanado y las microempresas, principalmente en el uso de esque-

mas preferenciales y de las estructuras de apoyo por ramas productivas.

En particular, deberían fomentarse las líneas productivas y de servicios que respaldan otras actividades productivas de las pequeñas y medianas empresas, artesanado, microempresas, mutuales y comunas, como por ejemplo:

- a) Servicios de abastecimiento, comercialización y exportación comunes.
- b) Financiamiento, aval, garantías y créditos operativos.
- c) Asistencias técnicas empresariales y técnico-productivas
- d) Calificación de mano de obra.
- e) Institutos de innovación de productos y tecnologías adecuadas.

Participar en una formulación conceptual cooperativa y de economía social propias del país. Realizar funciones educativas y de capacitación acordes.

#### 4.2. Reforzamiento integrativo del movimiento cooperativo:

Para posibilitar la autonomía y autogestión crecientes, es necesario:

- Reforzar el carácter multiactivo de las empresas cooperativas en la base y en procesos de integración.
- Priorizar el afianzamiento de uniones y asociaciones regionales, como formas de integración sobre fundamentos económicos sanos y realistas.
- Fomentar fuertemente las asociaciones regionales multiactivas, que presten servicios centralizados.
- Integrar estas uniones y asociaciones regionales con otras entidades sociales, comunitarias, vecinales y sindicales para procurar atender las actividades económicas que requieren.
- Fortalecer las federaciones existentes y constituir las en los sectores que no tienen o no operan, como: vivienda, consumo, producción y la mayor parte de las agrícolas.
- Apoyar la realización de un Congreso Nacional Cooperativo que reúna a las federaciones nacionales y uniones y asociaciones locales, el que debería pronunciarse sobre una reconceptualización y plan de desarrollo cooperativos.
- Apoyar la constitución de la Confederación Nacional de Cooperativas, con la representatividad de federaciones nacionales por rama y de uniones y asociaciones regionales.

#### 4.3. Redefiniciones del estado, legislación e institucionalidad:

Sea para el refuerzo del movimiento cooperativo o para avanzar en la concreción de la definición de la economía social o comunitaria, debería actuarse en:

Estructura del Estado. Debería unificarse la acción de fomento como forma social y de constitución, operación y control en un instituto estatal descentralizado, dotado de autonomía y eficacia.

Simultáneamente, deberían crearse condiciones en cada departamento o agencia estatal para la participación igualitaria en cada rama económica. Si en ellas existe un consejo directivo, debería haber participación cooperativa o de economía social.

Modificación del sistema legal, en lo referente a su conceptualización jurídica, a sus formas operativas y a su integración.

Definición de normas cumplibles para la información y estadísticas.

El Estado debería auspiciar el nacimiento y operación de ONGs destinadas al fomento, educación, prestación de servicios técnicos, financieros y de apoyo al movimiento. La privatización de estas inquietudes puede fortalecer al cooperativismo y a la economía social y permitir al Estado llenar el vacío que su retirada gradual ha producido en estas tareas. Esos organismos deberían ser controlados en su carácter plural y amplio y para optimizar la eficacia del uso de los recursos que se les incorporen.

Se redefinirá el sistema educativo, de capacitación y divulgación, dando prioridad a que estas tareas sean asumidas por el propio movimiento cooperativo, mutual y de comuna y por organizaciones privadas (ONG).

El Estado desarrollará funciones promocionales y más intensas en los sectores nuevos a priorizar: agroindustria, producción, vivienda abierta, salud, seguros, artesanía, pescadores artesanales, etc. sean ellos cooperativas, mutuales u otras formas asociativas laborales.

4.4. Bases posibles de expansión inmediata del cooperativismo y/o de la economía social.

En un Plan de Desarrollo inmediato podría priorizarse:

1. Areas de acción inmediata:

- a) Toda actividad productiva agrícola, industrial, minera, pesquera, etc.
- b) Toda actividad de apoyo a la producción realizada por propietarios agrícolas, industriales, mineros, etc.
- c) Mecanismos cooperativos de integración de un sistema de financiamiento.
- d) Los siguientes sectores de producción y servicios, partiendo preferentemente de los que ya existen:
  - vivienda abierta y construcción,
  - sistemas agroindustriales,
  - consumo,

- sistemas de ferias populares,
- salud, tanto de ofertas como de usuarios,
- seguros, expandiendo la empresa existente o generando servicios anexos en órganos de integración que reaseguren con aquélla o con otros entes cooperativos o estatales,
- artesanía popular, búsqueda de innovación y modernización de diseños.

2. Formas integrativas regionales y vecinales, a partir de las cuales se atiendan las necesidades con contenido económico más urgentes y factibles en la zona: consumo, vivienda, trabajo, servicios, etc.

3. Dar alta prioridad a algunos planes pilotos, que servirían para ganar experiencias y formar personal idóneo y práctico, tener instancias para mostrar en procesos de capacitación y aprendizaje y por su valor productivo o de servicio:

a) Fomentar en pescadores artesanales experiencias de cultivo de camarones realizadas por las cooperativas como complemento de las actividades actuales y dotarlas de sistemas de consumo, servicios de ahorro y crédito, vivienda, salud, etc. Ello podrá hacerse mediante multiactividad y por integración regional o mediante convenios con cooperativas y otros entes públicos o privados.

b) Apoyar experiencias de segundo grado del cooperativismo de ahorro y crédito a nivel regional, como la fusión de algunas cooperativas cerradas o la creación de institutos integrativos. En lo funcional puede actuarse en el plan CACPE creando complejos cooperativos de ahorro y crédito y de otros servicios de apoyo a la producción para pequeños empresarios en cada provincia, con integración especializada nacional. Algo similar puede hacerse para los empresarios agrícolas a partir de las federaciones especializadas y de la Cooperativa de ahorro y crédito que tienen socios agricultores.

c) Constituir fondos de ahorro popular y comunitario en perspectiva local, de ciudades o regiones, a partir de los cuales se radicarían empresas en esas zonas, con preferencia en los núcleos con mayor ahorro.

d) Planes de autogestión industrial, minera, pesquera y en la construcción.

e) Reforzamiento del sentido cooperativo y comunitario de los entes del transporte tales como: servicios anexos comunes en financiación, consumo, talleres de refacción, etc.

4. Definir mecanismos de trabajo conjunto o de prestación de servicios al sector informal, microempresas, artesanado y pequeñas y medianas empresas.

5. Definir e implementar relaciones con el movimiento sindical, vecinal y de consumidores para su incorporación, en perspectiva de economía social, en la producción o prestación de servicios comunes.

# POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

**Lautaro Ojeda**

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller *Políticas de Protección de Menores* del ILDIS, señores: Dolores Padilla, Ernesto Delgado, Luis Alfredo Cevallos, Alfredo Mancero, Mariana Argudo.

Los estudios realizados sobre pobreza en América Latina y en el Ecuador, coinciden en afirmar que nuestro país se sitúa entre aquéllos en que la pobreza alcanza mayor incidencia pues más del 50% de su población se considera pobre.<sup>1</sup>

Si aplicamos este porcentaje de pobreza a la población infantil tenemos que aproximadamente 2 millones de niños ecuatorianos son pobres.<sup>2</sup>

La crisis por la que atravesamos ha deteriorado aún más la condición económica y social de la población en general y particularmente de la población infantil pobre, así lo demuestran por ejemplo la reducción de los ingresos familiares, la disminución y escasez de productos de la canasta alimenticia popular, el aumento del desempleo abierto y del subempleo, la reducción del gasto fiscal social.

### **Indicadores básicos de la situación de pobreza**

Con el propósito de tener una idea más concreta de la situación en la que viven estos niños pobres, veamos algunos indicadores. Sabemos que la mortalidad infantil es uno de los signos más realistas para demostrar el grado de pobreza de un país. La última Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDESA) 1987 muestra que si bien la mortalidad infantil ha disminuido notablemente en los últimos años, continúa siendo mayor, con un porcentaje de 58 defunciones por mil nacidos vivos, que en muchos países del área andina y de América Latina. Por cierto que ese porcentaje encierra extremos regionales y locales; así la mortalidad infantil del área rural de la Costa es un 20% mayor que el resto urbano de la misma región y ésta a su vez es un 16% más alto que la de Guayaquil. La mortalidad infantil en el área rural de la Sierra es un 77% más elevada que la registrada en la ciudad capital, que por cierto es la menor del país, menos incluso en un 13% a la de Guayaquil.<sup>3</sup>

---

\* Director de Cooperación Técnica de la FLACSO-Ecuador.

1 Las proyecciones oficiales de población al año 87 establecieron una población de 4.09 millones de niños comprendidos en las edades de 0 a 14 años, es decir que el 41.2% de los ecuatorianos son niños.

2 Hay varios estudios que tratan sobre el problema de la pobreza en el Ecuador, desgraciadamente no son compatibles entre sí. Aquí se asume el porcentaje más bajo con el propósito de partir de un límite inferior que supuestamente podría ser aceptado por la mayoría de estudiosos del problema. Es además necesario resaltar la marcada diferencia que existe entre los sectores urbano y rural; así por ejemplo en la investigación del Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS) y el PREALC sobre Necesidades Básicas en el Ecuador se afirma que la pobreza absoluta afectaría del 39% al 67% de las familias urbanas y del 47% al 75% de las familias que vivían en áreas rurales en 1975. Situación que se ha deteriorado claramente en la actualidad.

3 CEPAR, INIMS y DHS. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1987, abril 1988.

Este hecho es realmente dramático en zonas rurales aisladas, en donde la mortalidad infantil alcanza 140 ó 150 por mil, es decir que de 14 a 15 niños de cada 100 mueren antes de cumplir un año (INEC. Anuario de Estadísticas Vitales, 1985).

La primera conclusión a la que llega el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud de la Población Ecuatoriana (DANS), cuyos resultados preliminares han sido divulgados (Freire, 1988)<sup>4</sup> señala "La existencia de una desnutrición crónica en un 50% de la población investigada, en un 37.5% de desnutrición global y un 4% de desnutrición aguda que en números absolutos significan 623.241 niños con deficiencia crónica de talla, 473.108 niños con una desnutrición global y 50.465 niños con una desnutrición aguda en franco riesgo de morir. Más adelante agrega Freire que estos niños, cuando logran sobrevivir y pasan a formar parte del grupo de desnutridos crónicos y/o globales, permanecerán en constante desventaja para aprender, desarrollarse y adaptarse a las circunstancias a que se ven expuestos, lo cual significa que dentro de los próximos 20 años tendremos no solo niños desnutridos, sino también adultos que responderán en forma limitada.

Por lo menos 50% de las muertes de los menores de 5 años pudieron ser evitadas porque se debieron a enfermedades susceptibles de reducción mediante acciones de prevención directa sobre el individuo, como vacunación y alimentación, o sobre el medio ambiente, mejoramiento de la vivienda, saneamiento ambiental, educación, etc. (ISS, PREALC, 1983).

Si se acepta que el 12,8% de la población ecuatoriana tiene alguna clase de impedimento físico, sensorial o mental, para 1987 tendríamos 367.091 niños impedidos.

El 50% de los niños del área rural no terminaron los estudios primarios (ISS, PREALC, 1983). Apenas 3 de cada 10 niños pre-escolares tienen acceso a algún tipo de programa educacional.

El 11% de los menores de 15 años, en el área urbana, y el 62% de los niños en el área rural tuvieron que trabajar en 1975 para ayudar al sostén de sus familias (CENAIN). Es decir, que casi un millón de niños trabajaron ese año. No existen estadísticas recientes sobre ese fenómeno, pero todos los indicadores económicos y sociales permiten pensar que dichos porcentajes son más altos en la actualidad.

Según datos del CONADE, el desempleo llegó en 1986 al punto más alto de la historia económica ecuatoriana registrando el 12% de la Población Económicamente Activa. Este hecho, de por sí preocupante, se agrava con el 55% de la PEA que se encuentra subocupada. Esto quiere decir que 2 de cada 3 ecuatorianos en posibilidades de trabajar no disponen de trabajo productivo.

La participación de los salarios en el Producto Interno Bruto (PIB) se ha visto deteriorada notablemente en los últimos años; así, mientras en 1980 significó el 32% del

---

4 Wilma B. Freire. Diagnóstico de la Situación Nutricional de la Población Ecuatoriana menor de cinco años, en 1986. Ponencia presentada en el Foro de Discusión sobre la Situación Nutricional del Ecuador, ILDIS, 1988.

PIB, para 1985 se vio reducida al 18%, agudizado de esta forma por la concentración de la riqueza y la ampliación de la pobreza.

Los gastos sociales del sector público han rebajado sensiblemente. En 1980 significaron el 43.7% del gasto total reservado a programas sociales; mientras que para 1986 fue de apenas un 31% del gasto total destinado a tales programas. Más concretamente, para el caso del Presupuesto del Estado asignado a Bienestar Social y Participación Popular, alcanza apenas el 0,6% del total del Presupuesto para los años 1985, 1986 y 1987, mientras que en el periodo 73-79 fue del orden del 0,9%.

Existen evidencias (Suárez 1982) que la reducción del gasto per cápita en salud ha menoscabado la capacidad del servicio de salud especialmente a nivel de los centros y subcentros de las zonas rurales.

Una investigación realizada por el grupo "Consultores Asociados en Nutrición y Mercadeo" muestra que mientras en 1978, el 82% de la población ecuatoriana tenía acceso a una canasta familiar básica, en 1984 apenas el 42% tuvieron acceso. Los niños, afirman, son los más afectados por esta alimentación inadecuada, lo cual provoca el deterioro del crecimiento físico y mental, que en algunos casos es irreversible.

Si bien la cobertura de agua potable y alcantarillado se ha incrementado en los últimos años, los porcentajes se mantienen bajos y muy diferenciados por regiones y áreas urbanas y rural; la Encuesta Demográfica y de Salud 1987 así lo demuestra.

PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE CUENTAN CON SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SEGUN AREA Y REGION		
<u>RESIDENCIA</u>	<u>AGUA POTABLE</u>	<u>ALCANTARILLADO</u>
AREA		
Urbana	79.6	71.9
Rural	28.3	6.9
REGION		
Sierra		
Quito	89.5	92.8
Resto urbano	98.6	95.4
Rural	43.9	11.8
Costa		
Guayaquil	68.3	56.5
Resto urbano	67.5	48.8
Rural	10.4	2.2
TOTAL	58.8	45.6

Fuente: ENDESA 1987. Cuadro 6.5 pág. 99.

El cuadro presenta notoriamente los grandes contrastes de dotación de servicios que existen en el país. Así en el caso extremo mientras en Guayaquil el 56.5 de las viviendas cuentan con alcantarillado, la zona rural tiene apenas un 2.2%.

La revisión de los indicadores señalados permite concluir fácilmente que el enfrentamiento de la problemática de la pobreza exige la participación del aparato estatal en su conjunto y particularmente de los denominados sectores sociales: salud, educación, vivienda, trabajo y bienestar social; pero también demanda la participación de la sociedad civil, especialmente de sus organizaciones sin finalidad de lucro.

### **Respuestas institucionales de protección y rehabilitación de menores**

Limitaremos el alcance de las respuestas institucionales al Ministerio de Bienestar Social y al Instituto Nacional del Niño y la Familia.

Los pocos estudios realizados en Ecuador sobre las respuestas institucionales que el Estado y la sociedad civil han dado a la problemática del menor en situación de pobreza, identifican cuatro grandes periodos históricos de contenidos ideológicos y programáticos: la Beneficencia, que se inicia en la Colonia y llega a su apogeo en la República con García Moreno; la Filantropía, producto de la Revolución Liberal; la Asistencia y la Protección Social, resultado del modelo desarrollista de los 60, del incremento de las inversiones sociales por parte del Estado y de la presión popular; y, finalmente, la de Desarrollo Social.

Durante el tercer periodo, esto es el de Protección Social, el Estado, logra institucionalizar, a través de la Ley Orgánica de Menores, expedida en 1936, y del primer Código de Menores, de 1938, los diferentes servicios públicos y privados que se venían prestando en beneficio de un grupo reducido de menores desprotegidos; pero también crea los cuatro principales organismos normativos, de procedimiento y resolución de los problemas de los menores, que en parte aún hoy subsisten: el Consejo Nacional de Menores, la Dirección General de Hogares, los Tribunales de Menores y los Servicios Técnicos y Asistenciales.

En definitiva, en este periodo se consagra el derecho que tiene todo menor a ser protegido y se establece un sistema jurídico institucional de protección del menor como responsabilidad del Estado, bajo cuyas normas y orientaciones debían alinearse las instituciones particulares con similares objetivos.

Los dos Códigos posteriores, de 1944 y 1969, no significaron cambios importantes de contenido, salvo en el ámbito de la ampliación del derecho de protección, que según el código vigente debe ser integral y en todos los periodos evolutivos, inclusive el prenatal y postnatal.

El último periodo se inicia en 1969 con la promulgación del Tercer Código de Menores, que pretende responder a las modernas concepciones de Participación Social, Promoción Popular, Movilización Social y Coordinación entre el sector público y privado. Durante esta época se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (28-11-73), del que posteriormente se desprenderá el Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular (07-08-79). También entra en vigencia la Ley sobre Registro y Super-

visión de Instituciones Privadas Nacionales y Extranjeras que actúan en el campo social (09-04-74), el Reglamento para el establecimiento y funcionamiento de las guarderías de carácter privado (05-10-79), el Reglamento especial para la Adopción de Menores por residentes fuera del país (03-09-81) y la Ley de Protección del Minusválido (28-07-82).

### **Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)**

El 29 de septiembre de 1960 se crea la Fundación Patronato Nacional del Niño del Ecuador, con el propósito de "fortalecer los servicios estatales e incorporar los servicios privados de protección al niño a una acción mancomunada en su beneficio". Concepción que no llegó a hacerse realidad en la vida del Patronato.

A través de los seis estatutos posteriores, este organismo buscó constantemente concretar su rol institucional, definir su población-objetivo a la que debía privilegiar y el tipo de servicios que podría ofrecer. En gran medida el Estatuto vigente logra recoger la experiencia institucional anterior, especialmente al incorporar objetivos de participación comunitaria, de ampliación y mejoramiento de la calidad de los servicios, así como la población a la que debe beneficiar.

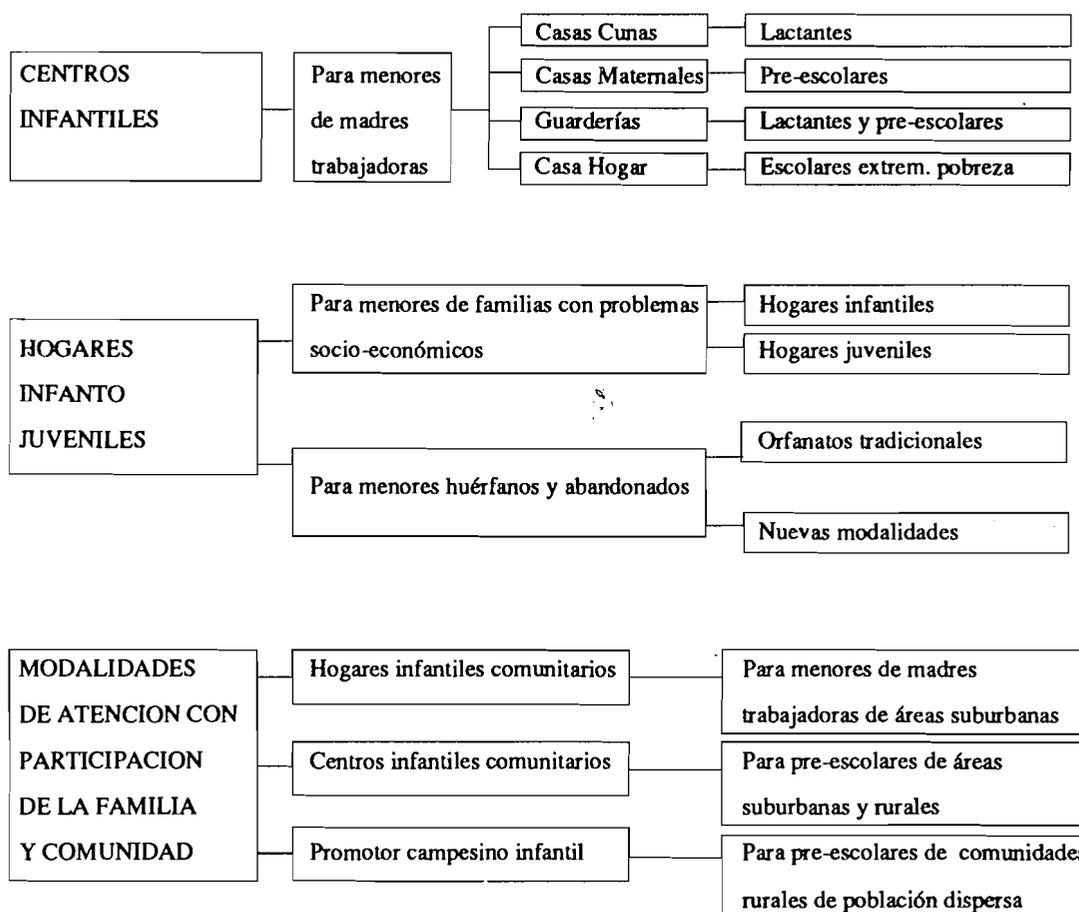
Desde la perspectiva de la viabilidad económica de sus programas y proyectos se deben destacar dos hechos sobresalientes de asignación de rentas permanentes. El primero en 1975, al promulgarse el Decreto 982, con el cual se distribuía parte de la renta petrolera a programas de finalidad social, Decreto que fue complementado con la asignación de una alícuota de las exportaciones petroleras del Consorcio CEPETEXACO. Y el segundo, la promulgación de la Ley 92, mediante la cual se crea el Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINNFA), el 12 de mayo de 1988, Ley que responde a la necesidad de impulsar, por un lado la expansión de cobertura de los programas para la infancia; y, por otro, el mejoramiento de la calidad de los servicios. A mediados de 1985 el INNFA emprendió un proceso de transformación institucional orientado por tres grandes ejes:

- a) crear las condiciones institucionales para propiciar el paso del concepto de práctica de la caridad al de promoción del desarrollo social;
- b) pasar de la estructura de Patronato para la Infancia a la condición de organismo de desarrollo; y,
- c) pasar de las acciones inmediatas y coyunturales a la intervención estructural sobre los problemas sociales de la infancia. Esta transformación debe ser evaluada serena y objetivamente teniendo en cuenta que todo proceso de cambio social tiene su tiempo, su ritmo y sus condiciones estructurales y coyunturales.

### **Principales problemas de las Instituciones de Protección**

En base al análisis de estas instituciones, la Secretaría General de Planificación elaboró una clasificación que incluye a todos los tipos existentes en el país. Clasificación que relaciona además las modalidades de protección con los sujetos de atención.

CLASIFICACION DE LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION  
POR MODALIDAD Y SUJETO DE ATENCION



El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, el Ministerio de Bienestar Social, el INNFA y UNICEF han realizado o auspiciado evaluaciones de todas estas modalidades, las conclusiones no son muy alentadoras, salvo las referentes a las modalidades no convencionales. En este sentido no hay que menospreciar los esfuerzos realizados por el INNFA para el mejoramiento de la calidad de los servicios en guarderías, centros de educación especial, casas-hogar y centros de rehabilitación física.

Revisemos brevemente los principales problemas que encuentran estas evaluaciones:<sup>5</sup>

5 Véase sobre el tema las investigaciones de la Secretaría General de Planificación y el Ministerio de Bienestar "Protección y Rehabilitación de Menores en el Ecuador. Diagnóstico y Propuestas", 1985, "Evaluación de los servicios del INNFA", 1985 (inédita), la Evaluación Final del Proyecto de Desarrollo Institucional para el Mejoramiento de la calidad de los servicios, 1988, del INNFA y mi trabajo sobre "Políticas de Bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador", ILDIS, 1988.

- Ausencia de políticas sociales integradoras y particularmente de políticas estructurales de protección y rehabilitación de menores.
- El sistema normativo formal de legislación de menores, expresado a través de los órganos de justicia juvenil funciona con selectividad, estigmatiza y criminaliza las conductas irregulares que son producto de estructuras injustas.
- Práctica ideológica en la determinación sustantiva y adjetiva de la justicia de menores, pero además un desarrollo conceptual parcializado que jerarquiza los criterios jurídicos especialmente penales del fenómeno, ocultando otras dimensiones.

La legislación ecuatoriana no incorpora realidades culturales, económicas y sociales para que la normatividad jurídica pueda representarse en esa diversidad de aspectos.

En relación al funcionamiento del Ministerio de Bienestar Social y de sus Centros de Protección y Rehabilitación se identifican entre otros los siguientes problemas:

- Centralismo y autoritarismo en las decisiones técnicas, administrativas y financieras.
- Inestabilidad del cuerpo directivo. Hecho que al parecer no incide mayormente en el funcionamiento y continuidad de los programas en razón de la permanencia burocrática del personal que se halla a cargo de las instituciones, puesto que el personal que está al frente de ellas mantiene una continuidad rutinaria ante la inestabilidad ejecutiva. La experiencia lleva a pensar, incluso, en la existencia de una verdadera cultura institucional que rechaza e incluso expulsa cualquier intento de cambio, especialmente cuando éste se refiere a los contenidos metodológicos y técnicos; perpetuando y reproduciendo de esta manera, el sistema obsoleto que viene desde los inicios del Ministerio.

Los programas del Ministerio de Bienestar Social se han localizado principalmente como respuesta a dos hechos: la concentración de población y la presión popular.

- El Ministerio de Bienestar Social, y en parte el INNFA, a pesar de los cambios orgánico-administrativos e institucional, no han logrado constituirse en instituciones modernas acordes a las demandas metodológicas y a los desafíos de calidad y cobertura. Limitación que obstaculiza desarrollar programas masivos y de grandes inversiones.

En relación a la cobertura de atención, si bien ésta se ha ampliado en los últimos años, es todavía marginal.

La educación pre-escolar (menores de 0 a 5 años), que tienen a su cargo fundamentalmente el MBS y el Ministerio de Educación, juntos alcanzan una cobertura tan solo del 9% de la población infantil que debería recibirla. El INNFA a través de sus servicios alcanza una cobertura de 3.900 usuarios de atención directa y unos 18.000 beneficiarios indirectos.

Según investigaciones del INNFA existen 356 organizaciones voluntarias que trabajan en beneficio de la niñez. Todavía no se conocen datos actualizados y confiables sobre su cobertura y áreas de acción.

### **Instituciones de rehabilitación, problemas**

La frase "Aquí llegan las gentes que no importan o que nadie reclama", parecería pertenecer más a una leyenda de epitafio que a un juicio de un trabajador social respecto a estas instituciones. En realidad, se trata de uno de los problemas más conflictivos y profundos con los que se enfrenta el sector público y también el privado. El proceso de rehabilitación estatal prevé tres niveles o instancias de rehabilitación, re-educación o re-adaptación: el hogar de tránsito, la casa de observación y los institutos profesionales.

Los pocos estudios que se han realizado sobre este sistema permiten identificar algunas constantes en el comportamiento institucional:

- La mayoría, sino la totalidad, de estos centros son cerrados, de carácter represivo; dicho más claramente, se trata de verdaderas cárceles de corta, mediana y larga duración que eufemísticamente llevan los nombres de "Hogares de Tránsito", "Casa de Observación" e "Institutos Profesionales".
- El proceso al cual ingresan los menores detenidos es: maltratante física y psicológicamente (abuso sexual, complicidad en robo); antitécnico (por ejemplo el parte policial establece pautas para futuras "valoraciones técnicas"); y manipulador (niños que pagan de las más diversas formas su libertad individual). Este proceso vuelve a la "rehabilitación" no sólo remota, sino casi imposible.
- La estructura y manejo institucional es vertical, autoritario. Antes que formativo es deformante, pues engendra -como lo afirma un especialista sobre el tema<sup>6</sup>- violencia, enajena y deforma la personalidad de los que lo integran, de quienes retienen y de quienes son retenidos, de los carceleros y de los encarcelados.
- El personal, técnico o no, posee un poder omnímodo, hecho que impide una comunicación humana entre las contrapartes del proceso.
- El manejo "técnico" es muy incipiente, irregular y parcial. En síntesis, de las características señaladas se deduce que se trata de instituciones represivas, carcelarias y maltratantes. Por todo ello, es evidente la necesidad de un cambio profundo en todos los niveles institucionales, incluido por cierto el normativo y rector, esto es, el Servicio Judicial de Menores, instancia que exige, a la vez, una radical revisión, especialmente en cuanto a sus procedimientos legales y extraleales.

---

6 Max Aguirre. La violencia en instituciones de rehabilitación para niños, carpeta "Maltrato al niño: un problema multidimensional". INNFA. Sociedad Ecuatoriana para la prevención del maltrato al menor. Quito, 1988.

## Algunos problemas generales

La práctica gubernamental en el área social demuestra claramente que, si bien los planes de desarrollo han explicitado la intención por emprender una política social, ésta ha tenido un carácter sectorial y residual frente a una política económica desarrollista o neoliberal. Los problemas sociales se han procesado más bien como un discurso de campaña política o de lenguaje progresista burocrático, antes que como una política social estructural que se traduzca en programas y proyectos con financiamiento y apoyo político permanente. Esta política deberá sustentarse en políticas y medidas macroeconómicas que respondan, en última instancia, a las necesidades y demandas fundamentales de la familia y niño pobre ecuatoriano.

En este marco adquiere mayor sentido especificar las políticas de protección y rehabilitación del menor.

Esta política social deberá partir de la férrea decisión por distribuir la riqueza socialmente generada, de la priorización del empleo, de la producción de productos alimenticios básicos y en definitiva, del objetivo primordial de proporcionar condiciones de vida dignas principalmente para los pobres de este país.

Deberá además facilitar los medios y mecanismos más idóneos para que la sociedad civil pueda participar, junto con el Estado, de la forma más activa y creativa en el enfrentamiento de la problemática de la pobreza. Por ello que la participación popular deberá ser no solo auspiciada, sino apoyada y respetada, manteniendo los principios de autonomía relativa, democracia en la gestión y solidaridad en la ejecución.

Estas políticas y programas deben trascender el nivel sectorial, y atravesar el espectro de las políticas económicas y de las sociales sectoriales; por ello se vuelve necesario elaborar políticas sociales globales que enfrenten el problema de las interrelaciones de los denominados sectores sociales. Políticas tales como la creación de un Servicio Social Obligatorio para todos aquellos jóvenes que se han beneficiado o se benefician de la educación universitaria. Para el caso de la protección y rehabilitación de menores podría significar un gran aporte la contribución de estudiantes o egresados de disciplinas como la pedagogía, sociología, psicología, trabajo social, antropología, derecho, entre otras. Este tipo de servicios se constituiría en una forma de devolución a la sociedad de una parte de los subsidios otorgados para su formación, además movilizaría recursos humanos calificados, actualmente, con altos índices de subocupación o desocupación.

Tales servicios no tendrían necesariamente que ser administrados en su totalidad por el Estado sino también por organizaciones de la sociedad civil. Debería, asimismo, contar con el apoyo de la empresa privada, a quienes también les corresponde asumir responsabilidades en este ámbito.

Otro ejemplo de una política social macro, es el de la participación de los medios de comunicación masiva. Es indiscutible que éstos llegan a todos los hogares. La radio y la televisión constituyen los emisores culturales de mayor importancia para las familias rurales y pobres urbanas. El Estado podría movilizar estos medios apoyando la producción y difusión de programas educativos, para el caso, en el ámbito de la protec-

ción y rehabilitación del menor, especialmente dirigidos a la defensa de los derechos del niño en todas las expresiones posibles. Estos programas podrían contar con la participación de las organizaciones no gubernamentales con experiencia y conocimiento sobre programas de comunicación social.

### **Políticas específicas de protección y rehabilitación del menor**

- Concluir el proceso de reforma jurídica de la legislación del menor. Reforma que parta de una perspectiva global de la situación del menor y la familia, que busque reducir las profundas desigualdades que existen entre las familias acomodadas y las pobres, que facilite la construcción y manejo de respuestas propias de los sectores populares, que permita el desarrollo de estructuras técnico-administrativas modernas y que, a la vez, posibilite la supervisión y evaluación de la calidad de los servicios públicos y privados.
- Asegurar un status privilegiado para el niño ecuatoriano dentro del escenario nacional, defendiendo y promoviendo inversiones crecientes en beneficio de los menores.
- Desarrollar la capacidad nacional de respuesta a las necesidades del niño y la familia; apoyando a todas las organizaciones que trabajan para la infancia.
- Apoyar el desarrollo de nuevas iniciativas en favor de la infancia tanto en el sector público como en el privado.
- Proveer asistencia técnica a las organizaciones que trabajan por los niños en función del desarrollo de su capacidad técnica, administrativa y financiera para el manejo de programas y proyectos de desarrollo social en favor de los niños.
- Estimular el desarrollo de estructuras de coordinación interinstitucional entre las organizaciones que trabajan para la infancia de modo de racionalizar y optimizar las acciones y las inversiones.
- Provocar el desarrollo de la conciencia pública en torno a la problemática de la infancia; la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil en función de prioridades trascendentes para el desarrollo social en favor de los niños.<sup>7</sup>
- Propender a la desinstitucionalización de los servicios de protección y rehabilitación del menor, en tal forma que éstos se basen y operen a partir y con la familia, comunidad y organizaciones populares. Para ello el Estado y las instituciones no gubernamentales deberían desarrollar programas específicos e innovadores que se orienten hacia la desinstitucionalización del menor, especialmente en aquellas instituciones represivas, autoritarias e incluso deformantes. Esto no implica privatizar los servicios y peor aun deslegitimar el papel del Estado en el ámbito social, al contrario, se trata de fortalecerlo pero humanizando su accionar, personalizando sus servicios.

---

7 Véase sobre el tema el trabajo de Luis Alfredo Cevallos G., "Las organizaciones sociales ecuatorianas para la infancia: desafíos para el año 2000", INNFA, 1988, pág. 28 y ss.

- Acorde con esta política, se debería evitar la creación y mantenimiento de instituciones cerradas y de grandes dimensiones; con excepción de aquellos casos que metodológica y técnicamente se justifiquen o en situaciones extremas como los disminuidos psíquicos profundos y ancianos que no pueden valerse por sí mismos. Aun en este caso, las familias y comunidades deberían recibir el apoyo necesario para ocuparse de sus miembros, especialmente cuando se trata de impedidos, pues éstos tendrán mayores y mejores posibilidades de desarrollo en un entorno social normal.
- Empezar en una profunda reforma o rediseño institucional y político de los entes encargados de la protección, y particularmente, los de la rehabilitación de menores; redefinición que debería basarse en principios de modernización, democratización, descentralización y participación no solo de los actores institucionales, sino de los padres de familia y de las organizaciones relacionadas con esta problemática.

La situación institucional actual es tan crítica que ha logrado constituirse en una verdadera muralla, que impide cualquier intento de cambio, por ello es menester acudir además a la decisión política que apoye y acompañe las implicaciones de un cambio como el que proponemos; a la imaginación, creatividad y coraje personal que monitoree este cambio.

- Acometer en una profunda movilización social en favor de los niños en situación de riesgo, que involucre no solo a las organizaciones de base e intermedias sino al liderazgo político, para que tomen conciencia del problema, de sus manifestaciones nutricionales, de salud, de protección, así como de las implicaciones metodológicas y técnicas referentes al desarrollo de programas y acciones dirigidas a esta población. Todo esto permitirá concretar nuevas concepciones y modelos de organización formal y de gestión pública en el que se destaquen la articulación de esfuerzos sectoriales y la más amplia apertura de estos servicios institucionales.
- Desarrollar programas preventivos dirigidos especialmente hacia fenómenos extremos como el abandono. Programas que deberían considerarse prioritarios. Las acciones podrían girar alrededor de "escuelas para padres", "educación para la vida en familia", centros de orientación familiar e intervención temprana en casos de crisis, hasta las de tipo económico, como serían la capacitación laboral, la generación de empleo, los subsidios para viviendas, la extensión de formas no convencionales de protección, etc.<sup>8</sup>
- Definir consensualmente los roles y ámbitos prioritarios de acción que deben asumir las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales que realizan programas y actividades en favor de los menores en riesgo, así como la comunidad.
- Crear mecanismos de coordinación interministerial, intersectorial y con las orga-

---

8 Véase sobre el tema de abandono y maltrato del menor, los documentos publicados por el INNFA en la carpeta denominada "Maltrato del niño: un problema multidimensional", Quito, 1988.

nizaciones privadas y comunitarias a fin de lograr un programa nacional de bienestar social integrado a las demás políticas sociales y a la política macro económica.

- Formar y capacitar los recursos humanos actualmente en servicio y aquéllos que promueven la creación o fortalecimiento de servicios y acciones referentes a los ámbitos de la protección y rehabilitación del menor.
- Apoyar y aprovechar toda forma de solidaridad popular en favor de los niños, adolescentes y la familia pobre, sin que eso signifique un mecanismo de ahorro de las obligaciones del Estado respecto de estos sectores.

COMUNICACION  
Y POLITICAS SOCIALES

**Pilar Rivas**

## **Introducción**

La comunicación es un elemento esencial, consustancial a la sociabilidad. Las relaciones sociales, la organización de los grupos y de las diversas formas de convivencia del ser humano han estado estrechamente articuladas a la creación, desarrollo y dinámica de las redes de comunicación social. La eficacia de las diferentes formas ha estado en relación directa a esos cambios históricos de las condiciones sociales, sea en períodos de mayor cohesión o en épocas de ruptura, de conflicto.

En ese sentido, la clave es promover y generar condiciones que permitan el desarrollo permanente de la persona humana y la participación de los pueblos en su propio progreso, así como la integración o acercamiento de esos pueblos en lo que se llama la comunidad internacional.

Si a nivel global, general, se ha promovido un Nuevo Orden de la Información y la Comunicación, también es prioritario buscar y concretizar dicho orden a escala regional, nacional y local. Creación de nuevos mecanismos de comunicación participativa que viabilicen la consecución de los objetivos que dicho orden plantea.

Hablar de políticas de comunicación en el Ecuador necesariamente nos lleva a referirnos a políticas nacionales de educación -que las antecede-, que se comienzan a plantear en la década de los años 60 y que conocieron importantes avances en el período 70-76.

Es en el foro de la UNESCO, en 1970, que surge la inquietud de vincular la comunicación a los programas educativos y de formular dichas políticas nacionales de comunicación, susceptibles de ser incorporadas a los planes de desarrollo nacionales y que propendan a la integración y a la cohesión internas.

En cuanto a políticas nacionales de comunicación, el Plan Nacional de Desarrollo no plantea ni prevee ninguna. Estas son de carácter implícito, a manera de artículos y literales que se dan en la Constitución vigente, como los numerales 2 y 3 del Artículo 10, que se refieren a la libertad de expresión y que se prestan a facilidades de interpretación.

Es así que al no existir definición en cuanto a políticas de comunicación, seguimos con el sistema tradicional, producto de una concentración de poder político y económico en manos de pequeños sectores, que han contribuido a preservar el sistema de dominación cultural.

Las acciones que se emprendan para atender las demandas más urgentes de la pobla-

ción deben incluir, como un elemento clave, articulador, coordinador y de apoyo, el componente de comunicación social.

Comunicación que será el eje articulador de grupos, generador de efectos en las relaciones sociales, intergrupales e interindividuales a través de la difusión de mensajes por y a través de diversos canales o medios. Un componente auxiliar de los proyectos de desarrollo, de organización y participación social.

### **Desarrollo de la comunicación en el sector social del Estado**

Como parte del proceso de crecimiento, fortalecimiento y modernización del Estado, éste ha ido desempeñando un papel creciente en la orientación, control y organización de las actividades de comunicación. Sus responsabilidades abarcan desde el control, regulación y concesión de canales y frecuencias radioeléctricas; calificación y supervisión de la calidad artística, cultural y moral de los actos o programaciones de las estaciones de radiodifusión, televisión y medios impresos, entre otras, tratando de impulsar la promoción y difusión de la labor creadora.

Las autoridades gubernamentales proceden a intervenir cada vez más en todos los aspectos de la comunicación, sea por razones políticas e ideológicas, económicas y financieras (costos de la comunicación, que representan montos de inversión), o morales (por las consecuencias de la influencia y la persuasión de las diversas formas y medios de comunicación).

En general, las autoridades del Estado asumen (discursiva y teóricamente) responsabilidades en el campo de la comunicación. Se trata de una prerrogativa y de un accionar que se acepta comúnmente, pero lo que en la práctica se cuestiona es el control y la intervención estatales en los medios de comunicación social.

¿En qué medida el control o las atribuciones que las leyes dan al Estado han servido efectivamente para evitar los peligros del mercantilismo, de la sociedad de consumo, de la enajenación masiva, teniendo en cuenta que los medios de comunicación están en manos privadas?

Quizás, y no necesariamente es solo el caso ecuatoriano, las experiencias más efectivas son las que facilitan la participación pública para impedir el monopolio de la comunicación, las que estimulan un equilibrio equitativo entre los diversos actores que intervienen en la comunicación, y las que armonizan la participación del público, el respeto de la autonomía de los medios de comunicación y la “libertad de expresión”, es decir la existencia de un marco heterogéneo, plural de opiniones.

Las unidades de comunicación en el aparato estatal, en general se han limitado a simples oficinas de relaciones públicas y propaganda de las respectivas instituciones, sean locales, regionales o nacionales.

El Ministerio de Educación y Cultura -MEC- por ejemplo, a través de su “unidad de comunicación”, ha venido ejecutando proyectos y actividades de capacitación y formación con el apoyo de varios organismos externos. Se puede afirmar que no utilizan la comunicación como componente específico, con una clara delimitación conceptual,

metodológica y técnica, a pesar de que los responsables de los proyectos han considerado que el aspecto de comunicación sería muy útil para sus fines.

Se evidencia, en este contexto, una ausencia de propuestas específicas, claras y coherentes que permitan delimitar los componentes de comunicación al momento de plantear los diferentes proyectos. Es más, hay un vago conocimiento de los logros y alcances que daría una adecuada racionalización y utilización de la comunicación en los programas. A esto se añade una falta de incentivos materiales y de formación para emprender en estos propósitos.

Un caso aislado, como proyecto que utiliza la comunicación como un elemento definido, es el programa de capacitación en comunicación para dirigentes de la Comisión Nacional de Educación a Distancia.

La ayuda técnico-financiera de dicho proyecto es de la UNESCO, como parte de un plan de adiestramiento en el exterior, previa la definición de bases que a futuro permitan diseñar una política de educación a distancia y desarrollar cursos locales sobre radio educativa, materiales impresos y grabación en video para uso en comunidades.

Se suman a ésto actividades en el sector “comunicación y medios de comunicación colectiva”, tales como los talleres de producción artesanal de mensajes preventivos, y producción de algunos programas radiales sobre la situación y aspiraciones de las mujeres en el Ecuador.

Por otra parte, en el Ministerio de Salud, existen tres oficinas. La primera, de Relaciones Públicas, difunde propaganda de las actividades del Ministerio de Salud, coordinando información general para transmitirla por medios masivos (prensa, radio y televisión). Otra oficina, de Educación para la Salud, se encarga de elaborar los esquemas generales y guías para los orientadores y promotores de salud. Y una tercera, establecida en el marco de un convenio interministerial entre el Ministerio de Educación y el de Salud -OTIDES-, ha tratado de coordinar algunos proyectos en el área infantil y los programas de “higiene y salubridad” de ambos ministerios.

Uno de los proyectos apunta, por ejemplo, a modificar los planes y programas escolares de educación para la salud, tratando de superar las concepciones puramente informativas o instructivas, pretendiendo abarcar tareas de formación y participación.

Sin embargo, en estos proyectos no existe una clara definición respecto a la comunicación social, tanto alternativa, como a nivel de medios masivos e, incluso en su relación con los planes y programas escolares, no existe una variación metodológica importante.

El Banco Central del Ecuador, a través del Fondo de Desarrollo Rural Marginal -FODERUMA- ha elaborado una serie de proyectos de desarrollo social.

A finales del 78 se inicia la investigación en el área rural sobre el potencial del Estado en la atención a niños menores de seis años. Se considera que el sistema educativo oficial no ha considerado a la población infantil campesina marginada en edad pre-escolar, y si hay excepciones, la educación formal transmite conocimientos ajenos a la rea-

lidad socio-cultural. FODERUMA adopta la metodología de la educación no-formal, por su carácter integrador, participativo, de contenido relevante, dinámica propia de renovación y de respeto a los elementos culturales, para implementar el programa de los Centros Infantiles Campesinos, HUACUNAPACHUASI, considerando la multiplicidad y la heterogeneidad étnica, cultural y lingüística. Este programa se ejecuta en los lugares donde el FODERUMA desarrolla proyectos sociales.

Estos programas son coordinados por el Banco Central. La capacitación está a cargo de las unidades de desarrollo comunitario o capacitación de los Ministerios de Salud y Agricultura.

En estos programas el componente de comunicación social está limitado a la difusión informativa de los proyectos. Parcialmente, y como apéndice a la capacitación de los promotores, se forman educadores sin mayor precisión y delimitación sobre el componente propiamente dicho.

En el Ministerio de Bienestar Social, a través de la Dirección Nacional de Programas No-Convencionales, se ha diseñado y se ejecutan a diversa escala los Programas de Atención al Pre-escolar.

Dentro de estos programas se incluye un componente de Comunicación Social (denominado Sistema de Comunicación), complementario a los Programas No Convencionales, que se inició en Guayaquil como un elemento auxiliar a la educación pre-escolar, vagamente definido. Luego, el programa se establece en Quito, cuyo objetivo general es "ser un elemento de apoyo a los programas de atención al niño menor de 6 años, buscando la participación de los miembros de las comunidades y el fortalecimiento de las organizaciones de base".

En teoría se plantearon dos estrategias respecto a comunicación:

- 1) la utilización de los medios masivos de comunicación con "el fin de difundir la información del programa no convencional y sensibilizar a las autoridades y técnicos con poder de decisión" y,
- 2) el uso de los medios alternativos. El desarrollo de una comunicación más global y participativa.

Esta segunda estrategia es la que en la práctica ha venido operando como sistema de comunicación, en apoyo a los programas no convencionales. Su aplicación implica atravesar varias etapas entre las que tenemos:

- a. diagnósticos de los sectores donde se aplican los programas (constatación de la realidad social-económica) y de otras condiciones, con el fin de tomar decisiones respecto a la aplicación o no de los programas.
- b. es el campo de la motivación, incluye etapas de sensibilización y concientización. Para ello se requiere de una mayor inserción en los barrios y de una relación directa, participativa, con los líderes de las comunidades y con los padres de familia.

c. la metodología es la participación, tanto para la elaboración de contenidos, como para la producción de materiales de difusión.

Las experiencias son varias. Se ha llegado a formar talleres de comunicación con la participación de niños de nueve años, hasta adultos de 45 años aproximadamente.

También existen talleres específicos con grupos de mujeres. Los talleres comprenden desde la información y capacitación en diversas formas de comunicación: radio, prensa, teatro, títeres, hasta el impulso a la organización popular.

¿Cómo ha logrado empatar esta etapa, de formación de los talleres con el interés y el objetivo de los programas no convencionales?

Los miembros de los talleres generalmente están ligados a las unidades de atención. Este vínculo personal es la base para el seguimiento y la capacitación, desde un nivel popular hasta un nivel técnico relativamente especializado. Por ejemplo, se dictan charlas y dinámicas grupales con el fin de concientizar y alertar respecto al uso de los medios, a la actitud frente a los medios masivos, y la reflexión de la comunidad en torno a sus problemas.

Es importante anotar que en Guayaquil prácticamente no se ha definido una estrategia similar de comunicación, pues si bien se trató de aplicar el mismo sistema metodológico que en Quito, tres factores obstaculizan el desarrollo de los programas:

1. El problema que representa organizaciones populares débiles.
2. La existencia del clientelismo político, que incluye a los líderes y dirigentes.
3. Una presencia agresiva y alienante de los medios de comunicación masiva.

Finalmente, la eficiencia y el logro de los objetivos en los proyectos depende de los medios de apoyo (materiales y humanos), en este caso limitados.

Para concluir, a pesar que todas las instituciones del Estado poseen un Departamento de Relaciones Públicas, ninguna ha considerado al área de la comunicación como prioritaria y podemos anotar entre otras, las siguientes importantes ausencias:

1. no se aprovecha el potencial comunicativo que tienen algunas instituciones y se pierde un posible apoyo a los programas de desarrollo social.
2. no existen, entre las instituciones sujetos de este análisis, mecanismos de coordinación y complementariedad, lo que da como resultado el trabajo aislado de cada una de ellas. Y,
3. ante la ausencia de una política clara de comunicación-información para programas de desarrollo social, no se han planificado y sistematizado las acciones de comunicación, información y educación no-formal.

## **Rol de la SENDIP frente a la comunidad**

Según los reglamentos y leyes respectivas, la SENDIP tiene como misión “dirigir la política de información del gobierno, realizar la promoción de su filosofía y plan de acción, contribuir a la más amplia difusión de la cultura, las ciencias y las artes, entre la población nacional y coadyuvar en la consecución de los objetivos nacionales”.

Este decreto establece que la prensa, la radio, la televisión, las revistas y los cines del país están obligados a ceder un espacio de su actividad para cooperar con la acción del gobierno nacional, en la forma y medida que se establece en el reglamento correspondiente.

La SENDIP en la práctica, como dependencia de la Presidencia de la República, ha reducido su acción a la elaboración y difusión de la propaganda gubernamental, disponiendo en la mayoría de los casos de los espacios que la ley le confiere, e incluso abusando en el número de cadenas nacionales de televisión y radio.

Igualmente, se destaca dentro de este aspecto el contenido de las cadenas nacionales gubernamentales: discursos y proclamas del Jefe de Estado, documentales propagandísticos de los diferentes organismos públicos (administrativos, militares), entre otros.

Los funcionarios y dirigentes del Gobierno del Dr. Borja, han manifestado su interés por superar ese reduccionismo de la SENDIP, otorgándole e impulsando tareas que parcialmente han estado presentes en los propios reglamentos y decretos que fijan su misión institucional, entre las que se destacan:

1. Realizar investigaciones de opinión pública sobre temas específicos de interés nacional.
2. Velar por el justo ejercicio de la libertad de expresión, evitando los abusos y excesos que atenten contra la dignidad del Estado, de sus instituciones y de las personas naturales o jurídicas del país.
3. Coadyuvar en la promoción y difusión de las manifestaciones culturales.
4. Ser un ente articulador, coordinador de las políticas de comunicación social previamente determinadas como parámetros de acción.

Esto incluiría la definición propiamente dicha de las políticas de comunicación, la elaboración de planes y programas que impulsen y desarrollen la capacitación técnica y la formación de comunicadores sociales en las diferentes unidades de las instituciones estatales, entre otras posibles tareas.

## **Hacia la definición de políticas de comunicación en el sector social**

La comunicación no ha sido, hasta ahora, utilizada adecuadamente por parte de las instituciones del Estado ejecutoras de los proyectos de tipo social, pese a que cuentan con apoyo técnico y financiero de organismos internacionales en convenios con ellos, por algunas causales como:

1. falta de sistematización de las propuestas claramente definidas en los proyectos,
2. ausencia de asesoramiento técnico en áreas específicas de la comunicación (programación, evaluación, monitoreo).
3. Falta de recursos para financiar tanto la capacitación de comunicadores cuanto la producción de medios.
4. Falta de espacios de opinión en las comunidades.
5. Un desfase entre la formación profesional de comunicadores en las universidades y las necesidades reales del país.

Sin embargo la corrección de estas fallas depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades competentes y de los propios técnicos y asesores para ver en la comunicación una herramienta clave en el desarrollo social del país.

Es claro también que los medios masivos no son los más idóneos para llevar a cabo los procesos de información-educación en los grupos humanos destinatarios de los proyectos; aun así para efectos de optimizar las campañas masivas e intensivas a nivel nacional, es necesario conocer la situación de los elementos que contribuyen a emplear esos medios más eficientemente.

En este sentido, existe una base legal, vagamente definida y sujeta a numerosas interpretaciones, que no permite la aplicación adecuada de las políticas de comunicación vigente. Por ejemplo los espacios gratuitos de que dispone el Estado en los medios masivos, sean cadenas nacionales o la hora diaria no acumulable para programas oficiales de tele-educación y salubridad, elaborados por los Ministerios del Area Social (Bienestar Social, Educación y Cultura, Salud), en la práctica han sido inutilizados.

Por otro lado, es fundamental que se defina claramente el objetivo que se pretende alcanzar con dichos proyectos y programas; las metodologías y técnicas a emplearse, así como la acción política y legal indispensable que garantice una adecuada utilización de los espacios en los medios masivos de comunicación.

El propósito de la comunicación es, en primer término, la información, pero de ella nace un proceso de interacción que termina en la modificación de las conductas de la población. Es un hecho, ampliamente demostrado que los medios masivos no solo venden productos, sino también cultura, o sea un modo de vida, un estilo de consumo, determinadas aspiraciones sociales, una cierta percepción de sí mismo y del mundo y lo que es más grave, promueven y fijan determinados parámetros para la organización política de la sociedad.

Ante esta presión sistemática y permanente es necesario y urgente crear medios alternativos y complementarios con la participación de los sectores populares beneficiarios de los proyectos de desarrollo social y en concordancia con el espíritu de los mismos.

En el espacio de comunicación el poder y sus controles significan la imposición de concepciones y evaluaciones de las situaciones sociales; la reducción de situaciones

y de seres estereotipados, la frustración de cualquier forma de expresión individual y grupal y, en fin, la negación de lo que cada quien puede desarrollar y reconocer en sí mismo y en su relación con los demás. Por eso la comunicación alternativa no se explica desde la comunicación en sí misma, sino desde las relaciones sociales alternativas, de las organizaciones de base, de los sectores populares.

Estos medios de comunicación alternativos, en lugar de ser simples medios de difusión de mensajes, se basan en la transmisión de otros mensajes, con un contenido diferente, con dinámicas y formas distintas de comunicación, fundamentalmente participativas e integrales, en el sentido de que el esquema de emisor-receptor se rompe para dar paso a un esquema de interrelación, de integración, de diálogo, de comunicación.

En este proceso de comunicación alternativa, los comunicadores pasan a cumplir el papel de facilitadores, de organizadores, de animadores del trabajo comunitario.

Se trata en definitiva de ofrecer “otra información” desprovista de las limitaciones que la población empobrecida percibe en la actual estructura.

Los proyectos que al respecto se planteen tienen un papel transformador que radica en la capacidad para enseñar, educar y formar a quienes surgen de ella.

# DESARROLLO RURAL

**Susana Balarezo**

- Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller *Desarrollo Rural* del ILDIS, señores: Francisco Román, Diego Bonifaz, Marco Morales, María Dolores Vega, Alfredo Mancero, Roberto González, Simón Pachano, Tarsicio Granizo, Germán Salazar.



## **Antecedentes, problemática, perspectivas**

### **1. Antecedentes históricos del desarrollo rural:**

La preocupación por el “problema rural” es una cuestión que desde hace tiempo está presente en el debate de las posibilidades y opciones estratégicas del desarrollo del país. Manifestaciones como la marginalidad y pobreza rural, niveles de desempleo y subempleo, migración rural, urbana, baja productividad agrícola, desequilibrios en el desarrollo espacial, explosividad del movimiento campesino, y más recientemente la crisis alimentaria, han sido problemas recurrentes en el discurso de políticos y técnicos en estas últimas décadas.

En la base de estos temas están las características estructurales de la sociedad agraria y el rol que se le asigna al sector agrario en el desarrollo económico general de la sociedad. Por ésto, antes de trazar las propuestas y perspectivas, en apretada síntesis se presenta lo que pasó en la economía, en el sector agrícola y en el desarrollo rural en las dos décadas anteriores, hasta más o menos 1982 cuando se manifiesta en forma crítica el problema de la deuda externa y lo que está pasando luego de la crisis, los mecanismos de ajuste, lo que significa para el sector agrario y el espacio que puede encontrarse para los campesinos en este contexto.

Son quizás los diagnósticos y propuestas de la CEPAL, a finales de los años 50, los intentos más sistemáticos para analizar esta problemática, al identificar al sector rural como el principal cuello de botella para lograr el desarrollo económico global, argumentando que el lento crecimiento de la producción agrícola (por debajo de la tasa de crecimiento demográfico) y los desequilibrios en los perfiles de oferta y demanda agropecuarios, impiden mayores tasas de inversión y ahorro y por ende obstaculizan el proceso de expansión económica general.

Para superar esta situación, dos tipos de políticas son los antecedentes más cercanos de la política más explícita de Desarrollo Rural: el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria.

#### **1.1 El desarrollo de la comunidad.**

El Desarrollo de la Comunidad se inicia en el marco de la “guerra fría” y se pone en boga en América Latina a mediados de los años 50. Es producto, por un lado, de la promoción y financiamiento de agencias internacionales (OIT, FAO, UNESCO, OMS), encargadas de levantar las restricciones del sector más atrasado de la economía de los países pobres y, por otro lado, de la decisión interna de estos países para intentar res-

puestas a la situación de marginalidad de grandes masas campesinas que permanecían al margen del desarrollo.

En el Ecuador, esta política se inicia en 1954 con la Misión Andina, que perseguía la “integración del indígena al desarrollo, mediante la modernización de la sociedad rural”. Se puso énfasis en la transferencia de tecnología moderna, que mejore la productividad y permita a las comunidades indígenas incorporarse a los circuitos formales de intercambio y mercado. Su enfoque intentó organizar localmente a la población rural, movilizándolo sus escasos recursos para incrementar los ingresos y mejorar la dotación de servicios.

Sin embargo, en pocos años esta política mostró su limitado alcance debido a que no encaró el problema de la estructura agraria como base de las aspiraciones campesinas, no tomó en cuenta los mecanismos de apropiación y transferencia de ingresos del sector, no se tocaron las estructuras de poder local, ni se respetaron los valores y la cultura indígenas, cayendo en prácticas paternalistas de alcance limitado.

## 1.2 La Reforma Agraria.

Al iniciar los años 60, con la crisis del modelo agro-exportador se evidencian los límites del modelo basado en la exportación de solo un producto y se comienza a hablar del modelo de sustitución de importaciones, con la urgencia de modernizar la agricultura como prerequisite para poder dinamizar el aparato productivo en su conjunto. Esto implicaba el tránsito de viejas relaciones hacendarias hacia modalidades empresariales de nuevo cuño.

Adicionalmente, en el escenario nacional cobra fuerza el movimiento campesino, que hace demandas por la tierra y por nuevas relaciones con las haciendas, y en el escenario internacional, foros como la Alianza para el Progreso, surgida ante la amenaza de que se reproduzcan experiencias socialistas en el continente, permiten la expedición de la primera “Ley de Reforma Agraria y Colonización”, en julio de 1984.

Luego de más de dos décadas de aplicación de la Reforma Agraria y de la expedición de la segunda Ley, en octubre de 1973, sus resultados en términos de modificación de la estructura agraria son controversiales. La evaluación más generalizada de los resultados de la primera etapa de la Reforma Agraria es que ésta priorizó la modificación de viejas relaciones sociales de producción hacendarias, que mantenían sujetos a los campesinos, mediante la eliminación del trabajo precario, permitiendo un cambio en los patrones ideológicos reinantes en la sociedad rural, y mínimamente el acceso a la tierra, en espacios que antes no los tenían (por ejemplo: zonas de aplicación del Decreto 1001).

En la segunda etapa la ley tuvo un objetivo distinto, centrado en la modernización del agro en unidades empresariales y en un acelerado proceso de colonización y de titulación de tierras. Su impacto real en la estructura agraria fue muy limitado. Fue impulsada desde una perspectiva de política compensatoria y no como una estrategia global de desarrollo. Careció de otras acciones que consoliden y refuercen a los campesinos beneficiarios e impulsó esquemas organizativos ajenos a las formas tradicionales de la comunidad rural.

Más allá de las dificultades de la R.A. y de su ineficacia relativa en términos de objetivos esperados, hay que destacar tres aspectos decisivos para entender el posterior surgimiento de la política de Desarrollo Rural: el agotamiento del discurso reformista; la persistencia del “problema campesino” en magnitud y características de pobreza, marginalidad, baja productividad y explosividad social; y, las transformaciones en la economía nacional a raíz del boom petrolero.

En los años 70, y de manera especial a raíz de la explotación petrolera, el país experimenta un proceso sostenido de crecimiento económico. Sin embargo, es un crecimiento bastante desigual, que es dominado por el crecimiento industrial, en tanto que el crecimiento agrícola es mucho menor. Se basa en las teorías de la sustitución de importaciones, impulsadas por la CEPAL y con las visiones de Prebisch, Hirschman, Louis, etc., donde se identifica a la industria como el motor del crecimiento y como el mecanismo a través del cual se puede resolver el excedente de mano de obra del área rural, como fuente generadora de divisas y de producción de alimentos baratos, posibilitando sueldos nominales bajos para la industria.

El crecimiento industrial se obtiene con el proteccionismo a la industria, la sobrevaluación de las tasas de cambio, para abaratar la importación de bienes de capital que favorezcan la inversión en el sector. Cumpliendo, entonces, la agricultura un rol subordinado en el proceso de crecimiento económico.

Pero además, el desarrollo agrícola tiene un crecimiento desigual, donde ciertos sectores empresariales tienen tasas de crecimiento más altas que el resto de sujetos agrarios.

En este periodo hay condiciones de mercado que son relativamente desfavorables al sector agrícola: el proteccionismo industrial y la sobrevaluación de la tasa de cambio hacen que los términos de intercambio se vuelvan en contra del sector agrícola. Así, los productos agrícolas compiten desfavorablemente con importaciones baratas que se incrementan en el periodo. El proceso fue reforzado con el boom petrolero y la acumulación de la deuda externa, que genera grandes ingresos al país, los que se aplicaron principalmente a la demanda, al consumo de productos suntuarios y servicios (en este periodo crece en forma constante la importación de alimentos), desencadenando una inflación doméstica.

Por otro lado, en este periodo, si bien se castiga al sector agrícola con precios bajos, también el Estado, al contar con recursos fiscales abundantes, está en capacidad de impulsar políticas de compensación al sector agrícola como crédito e insumos subsidiados, precios sostenidos, grandes obras de infraestructura, etc. Sin embargo, es una forma de compensación discriminatoria, pues mientras el mercado afecta a todos vía precios desfavorables, el Estado compensa selectivamente ciertos sectores sociales, a ciertos productos y a ciertas regiones. Es al final de los años 70, donde se gesta la mayor parte de los proyectos de desarrollo rural, se crea el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) y se impulsan distintas iniciativas de desarrollo rural en distintas instituciones públicas y privadas.

## 2. El desarrollo rural.

Al final de los años 70 una nueva preocupación emerge y es la crisis alimentaria mundial. De manera especial, la inestabilidad política asociada a la escasez de alimentos, la inflación de los precios de los alimentos en áreas urbanas y los costos de los alimentos importados.

Además hay razones estructurales internas que hacen que el Estado y los sectores empresariales estén conscientes de que una base fuerte en la producción campesina es condición necesaria para el desarrollo exitoso de otras ramas de la producción. El sistema mismo tiene interés en la extensión e intensificación de relaciones salariales y en el incremento del consumo de la sociedad agraria, puesto que el estancamiento en la productividad de la economía campesina limita y de hecho inhibe el proceso de desarrollo en el largo plazo.

Finalmente, hay que destacar, que la dispersión de acciones ejecutadas por los distintos organismos estatales, duplican acciones, desperdician recursos y no levantan las principales restricciones de la economía campesina. Esto hacía indispensable plantear un nuevo estilo de trabajo, que superando las deficiencias anteriores se convierta en un proceso dinámico y participativo a través del cual se promueva el incremento de la producción, la organización social y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos.

### 2.1 El Programa de Desarrollo Rural Integral.

El Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, recogiendo la experiencia iniciada por organismos como el MAG, CREA, PREDESUR, incorpora por primera vez un Programa Nacional de Desarrollo Rural como una política intencionada del Estado, con recursos propios, con metas específicas y con una estructura institucional basada en la coordinación de todos los entes estatales que trabajan en el agro. Se proponía con ello impulsar cambios sustanciales en la estructura institucional, con el objeto de realizar los ajustes que permitan beneficiar a los grupos campesinos excluidos hasta el momento de la acción estatal, a la vez que garantice la eficiencia de los recursos asignados.

El Programa de Desarrollo Rural comprendía 17 proyectos de desarrollo rural integral, en los que se involucraron acciones diversas que apuntan a solucionar la compleja gama de problemas campesinos, superando actividades aisladas y productivistas y proponen la participación dinámica de los propios campesinos y la eliminación de los obstáculos que impiden enfrentar la pobreza rural y la marginación.

Para ejecutar el Programa, en octubre de 1980, se creó el Subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural, constituido por:

- a) un nivel ejecutivo, a cargo del Presidente de la República;
- b) un nivel de Programación, a cargo del CONADE;
- c) un nivel de Coordinación a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI);
- d) un nivel de ejecución, a cargo de las Unidades Ejecutoras (UEP); y,

- e) un nivel de financiamiento, para lo que se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FONADRI).

Durante el periodo 80-84, la SEDRI, desarrolló una intensa actividad para:

- a) elaboración y actualización de los estudios de factibilidad de los proyectos DRI;
- b) montar la estructura institucional de desarrollo rural, con la participación de organismos públicos y privados;
- c) montaje de las unidades ejecutoras de los proyectos;
- d) gestión y negociación del financiamiento; y,
- e) elaboración de metodologías para la ejecución de los proyectos.

Se logró iniciar la ejecución de 14 de los 17 proyectos\*, beneficiando a 650.000 campesinos asentados en un área aproximada de 1'260.000 hectáreas, se suscribieron 6 contratos de préstamo externo para financiar la ejecución de los proyectos DRI. Las fuentes financieras externas son: el BIRF, para los proyectos Tungurahua, Quinindé y Puerto Ila-Chone; la AID, para los proyectos Salcedo, Quimiag-Penipe y Jipijapa; la CAF para el proyecto Guamote y el BID y el FIDA, para el proyecto Sur de Loja. Asimismo, se consiguieron financiamientos externos parciales de COTECSU para el DRI Cañar; del PNUD-FAO-UNIFEM para los proyectos Valdivia, Jipijapa y Tanicuchí-Toacazo-Pastocalle. Los restantes proyectos se ejecutan con asignaciones del Presupuesto del Estado, esto es los proyectos Sta. Isabel, Playas de Higuerón y Tres Postes.

Aunque es todavía reciente la experiencia de los DRI y no se han realizado evaluaciones del alcance e impacto logrados con la ejecución de los proyectos, se pueden rescatar algunos de los logros más inmediatos de la ejecución del programa:

- Para la ejecución de los proyectos se desarrolló una metodología centrada en la capacitación campesina en todos los eventos y a través de todas las acciones de los proyectos. Esto requería, por una parte, capacitar a los equipos técnicos para unificar el conocimiento de la racionalidad campesina y, por otra parte, lograr que todos los técnicos se consideren capacitadores y alumnos en una relación dialéctica con los propios campesinos.

El reforzamiento del proceso de capacitación perseguía lograr la participación campesina y el fortalecimiento de sus organizaciones, como mecanismo que asegure la autogestión de su propio desarrollo una vez que concluya la vida útil de los proyectos.

De esta manera se trataron de superar las visiones rígidas de algunos organismos de financiamiento, que priorizan las grandes inversiones en infraestructura en desmedro de la dinámica social que sustenta los procesos económicos en el largo plazo.

- Se logró adaptar paquetes tecnológicos mejorados para algunos cultivos a las condiciones ecológicas y socio-económicas de los campesinos, en base a los cuales

---

\* De los restantes, uno no se ejecutó, uno estuvo a cargo de PREDESUR y uno a cargo del Consejo Provincial de Pichincha.

se lograron niveles aceptables de adopción que repercutieron en incrementos reales de los rendimientos. Ejemplo, el maíz en Salcedo y Quimiag; café y cacao en Puerto Ila-Chone y Quinindé, etc. Lo importante de estas experiencias es que el cambio tecnológico implicó en unos casos cambio de las variedades de semilla, en otros pequeños ajustes en el manejo de los cultivos, etc. En resumen, tecnologías que no desplazaron mano de obra ni requieren grandes inversiones de capital, que es el factor más escaso de las economías campesinas.

Sin embargo, a pesar de las pequeñas experiencias exitosas, los proyectos en su conjunto no han logrado mostrar un incremento sustancial de los cultivos (de manera especial de alimentos) en las parcelas campesinas, que evidencien la importancia de este sujeto social en el desarrollo agropecuario nacional, en una coyuntura de crisis.

- A nivel de la coordinación institucional se lograron algunos avances, de manera especial a través de la SEDRI. Esta coordinación se concretó en tres niveles: en la programación conjunta de los planes operativos anuales y uso de los recursos asignados; en la conformación de las Unidades Ejecutoras (UEP) mediante la dotación de recursos humanos que disminuyeron los costos de operación de los proyectos (las UEP se conformaron con técnicos de las distintas instituciones participantes); y, en la conformación de la Junta Asesora Provincial, que funcionó en algunos proyectos como un espacio de convocatoria a las instituciones locales para el apoyo al proyecto y como un mecanismo de auto-control local. Es de destacar, sin embargo, que muchos de estos espacios se desarticulaban en el último periodo, quedando el Programa DRI bastante aislado y sin la participación directa y activa de otras instituciones co-ejecutoras.

Finalmente, es necesario destacar el desarrollo de algunas iniciativas particulares vinculadas principalmente a la operación de crédito no formal y de comercialización. Estos dos aspectos son particularmente críticos en los proyectos, en crédito porque el tamaño de la economía campesina requiere montos y tiempos de crédito no bancarios; en comercialización por la falta de capacitación, de fondos de operación, de conocimiento de mercadeo agropecuario, etc.

A pesar de ello existen experiencias exitosas como las de comercialización de maíz en Jipijapa; el Banco Campesino de Fertilizantes de Salcedo, etc.

Durante el periodo 84-88 la ejecución del Programa de Desarrollo Rural fue minimizada totalmente. No se iniciaron nuevos proyectos, no se consiguió ningún financiamiento adicional (al contrario, se impidió la suscripción de un préstamo de la CAF para el proyecto TTP que ya contaba con la aprobación del Directorio de ese organismo), se desvirtuó el esquema de coordinación institucional que concluyó con la supresión de la SEDRI y se han manejado en forma muy irregular los recursos destinados al programa (de manera especial en esta última administración 87-88).

## 2.2 El Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA).

Se crea en 1978 en el Banco Central del Ecuador, ante la constatación de graves y persistentes problemas entre los campesinos marginados: su bajo nivel tecnológico, la de-

ficiente estructura de comercialización, la debilidad de las políticas dirigidas al sector y fundamentalmente la falta de acceso al crédito institucional.

Su propósito inicial fue la canalización de recursos financieros a los sectores más pobres del área rural, que cuentan con niveles de ingresos muy bajos y que no tienen posibilidad de acceder al crédito formal. Para su operación se excluyen los criterios de evaluación tradicional de costo-beneficio, y se concibe la reactivación del sector marginal como la combinación del incremento de los ingresos, el mejoramiento de la productividad y un espacio de autogestión, participación y bienestar.

Para ello mantiene una línea de crédito que apunta a dinamizar las actividades productivas de los campesinos y asignaciones no reembolsables que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida mediante la construcción de pequeñas obras de infraestructura y a la administración de los proyectos.

El interés que cobra FODERUMA es del 11%, de acuerdo a la regulación 375 de Junta Monetaria de 27.03.85, una vez recuperado este porcentaje, se distribuye de la siguiente manera: 3% para la organización campesina de primer grado; 3% para la organización campesina de segundo grado; y, 5% dividido en 4% para el sistema de gastos del Fondo y 1% para el Fondo Nacional de Riego y Drenaje.

Desde junio de 1978 a diciembre de 1987 FODERUMA ha financiado la ejecución de 165 proyectos y acciones de desarrollo rural en 19 provincias, entregando un monto de 4.182 millones de sucres, de los cuales el 55% se destinó a créditos para actividades productivas y el 45% se destinó a asignaciones no reembolsables para infraestructura física y social, capacitación y administración de los proyectos.

Es importante destacar en la acción de FODERUMA su enfoque metodológico, basado en un "encuentro" entre los requerimientos de los campesinos y la experiencia técnica del planificador, en el marco de un proceso educativo. Se utiliza la microplanificación, que traduce en factibilidad las demandas planteadas. Se privilegió el crédito asociativo como mecanismo de robustecimiento de la organización campesina, quien a su vez es garantía y solvencia de las operaciones crediticias.

### 2.3 Otras experiencias estatales de desarrollo rural:

Instituciones como el MAG, a más de tener la iniciativa de haber impulsado las primeras experiencias de formulación y negociación de proyectos de desarrollo rural como el de Tungurahua o Salcedo, que luego pasan a conformar el Programa de Desarrollo Rural, establecieron paralelamente un espacio para acciones de desarrollo rural al interior de su estructura institucional. El MAG creó la Dirección de Desarrollo Rural, en base a la fusión de los anteriores programas de extensión rural y a lo que quedó de la Misión Andina del Ecuador.

Esta Dirección, luego de sufrir algunos cambios que modifican básicamente su ubicación en la estructura institucional, antes que la dirección y contenido de sus acciones, se convierte en Dirección de Desarrollo Campesino, la misma que asume acciones de apoyo a los pequeños campesinos, sobre todo lo que se refiere a la capacitación y tramitación legal de las organizaciones.

A partir de 1982 esta Dirección inicia el estudio y formulación de los proyectos de Desarrollo Comunitario (PDC), ubicados en áreas no cubiertas por los DRI. Estas acciones se concretan después de 1985 en base al apoyo financiero del BID para la preinversión, canalizado a través del FONAPRE.

La intención era ampliar la cobertura de acciones de desarrollo rural mediante la adopción de experiencias válidas en otros programas como el DRI, pero que tengan características distintas a éstos, así: áreas más reducidas, que abarquen el ámbito de una o varias comunidades con su propia dinámica; acciones integrales de apoyo a la producción, reduciendo las inversiones en grandes obras de infraestructura; y, costos más reducidos, capaces de ser financiados con recursos locales sin recurrir a préstamos externos.

A pesar de la larga experiencia acumulada y de la necesidad de complementar áreas de cobertura, la mayor parte de los proyectos priorizados no han pasado de la fase de estudios, quizás porque en el último periodo carecieron del apoyo necesario para su implementación operativa.

Tampoco se ha logrado concretar el financiamiento de fuentes como FODERUMA para iniciar su ejecución. Esto debido fundamentalmente a los celos institucionales y a la parcelación del accionar del aparato estatal, que no ha contado con políticas globales que ordenen y racionalicen la acción en su conjunto, ni decisiones políticas que conduzcan a ello.

Otro programa del MAG que merece destacarse en apoyo y complementación al desarrollo rural es el de capacitación campesina, INCCA. Este programa, surgido en la década del 70, cobra importancia a partir de 1981, en base a un préstamo otorgado por la AID. El objetivo central era establecer los mecanismos, instrumentos y contenidos de la capacitación de los pequeños campesinos en apoyo al desarrollo rural, en base a una investigación de los aspectos sociales y culturales de las comunidades involucradas.

La ejecución de este Programa logró un buen nivel de coordinación con los proyectos DRI, encontrando una verdadera complementariedad de acciones. Lamentablemente, dicha coordinación se debilitó hasta desaparecer por completo en el último periodo, con lo que el INCCA se quedó sin vinculación a acciones concretas de los campesinos y los proyectos DRI vieron debilitado grandemente su subproyecto social.

Finalmente, cabe destacar que en la década del 70 la mayor parte de instituciones estatales vinculadas al agro establecieron espacios destinados a programas de desarrollo rural, en base a un diagnóstico común relacionado a las características específicas de los pequeños campesinos y a la necesidad de definir acciones diferenciadas y acordes con su problemática. Sin embargo, estos espacios generaron muchas veces duplicación de acciones, desperdicio de recursos, atomización de la acción estatal y resultados bastante limitados en la solución de la "pobreza rural". Cabalmente, la creación del subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural, en 1981, pretendía superar esta situación, induciendo al conjunto de instituciones a orientar sus esfuerzos hacia la implementación de los proyectos DRI en base a objetivos similares, metodolo-

gías unificadas y una programación concertada, como respuesta a la compleja problemática campesina.

#### 2.4 Las experiencias de las ONG en Desarrollo Rural.

Es quizás la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) en 1967, la primera institución privada que surge en el escenario nacional, a iniciativas de la Iglesia, para implementar la Reforma Agraria en sus predios. Luego de cumplir con este propósito, CESA fue asumiendo paulatinamente la formulación, ejecución y evaluación de acciones de desarrollo rural.

Con posterioridad, y de manera especial a partir de la segunda mitad de los años 70, se multiplican en el país organismos no gubernamentales (ONG) que desde el ámbito privado inician experiencias de desarrollo rural. Dichas experiencias son muy variadas, como varias son las motivaciones que guían a las ONG, las mismas que van desde concepciones técnico-progresistas, pasando por vinculaciones políticas u otras en que sobresalen las implicancias religiosas.

Dejando de lado el accionar de aquellas ONG claramente vinculadas a prácticas religiosas, se pueden establecer algunas características de las experiencias de las ONG, así:

- impulsan proyectos de cobertura más limitada que los del Estado, pero con procesos más dinámicos;
- centran la acción de los proyectos en la organización campesina, que participa directamente en la direccionalidad de los mismos,
- persiguen una participación real y democrática de las organizaciones en la toma de decisiones de los proyectos;
- en base a lo anterior, han desarrollado metodologías participativas tendientes a fortalecer en forma real las organizaciones campesinas;
- mantienen estructuras administrativas más ágiles, que permiten operar los proyectos con mayor eficiencia.
- en su mayor parte están vinculadas a financiamiento externo, también de fuentes no gubernamentales de apoyo.

Como contrapartida, también se encuentran prácticas paternalistas que muchas veces crean dependencia de la organización campesina a los promotores y no resuelven las condiciones de pobreza y marginalidad. También se observan largos períodos de ejecución de proyectos, incapaces de ser replicados en otras áreas y por tanto de ampliar la cobertura. Por otra parte, hay que destacar que por la limitación de recursos no asumen la totalidad de soluciones requeridas por los campesinos.

Sin embargo, las experiencias ganadas en profundidad de análisis de la problemática campesina y de compromiso por sus soluciones plantean la necesidad de un diálogo e intercambio con los organismos públicos, como forma de mutuo enriquecimiento que retroalimente los procesos.

### 3. Problemas actuales en la operación de proyectos de desarrollo rural.

La formulación y ejecución de las políticas de desarrollo rural hasta el momento enfrenta una serie de problemas, importantes de destacar, antes de hacer propuestas hacia el futuro. Estos son:

#### 3.1 Preinversión.

- La falta de “criterios relacionados con los objetivos globales del desarrollo rural para la selección de nuevas áreas” y/o para la ampliación de la cobertura de las acciones de desarrollo rural. En este hecho incide la ausencia de un diagnóstico actualizado que contenga un mapa de la pobreza crítica, de los recursos potenciales de los pequeños campesinos y de las acciones emprendidas por todas las instituciones que hacen desarrollo rural en el país.
- Los “estudios de preinversión” requeridos para lograr el financiamiento, son usualmente complejos, desvinculados de la realidad y disociados del momento de la ejecución; generalmente implican largos períodos y altos costos y sin embargo nunca reflejan adecuadamente la problemática campesina. Inclusive los pequeños proyectos de FODERUMA han visto dificultada su tramitación por requerimientos cada vez más exigentes de estudios.

#### 3.2 Financiamiento:

- La “dificultad de asignación de recursos de contraparte nacional”, que provoca la falta de movilización de los recursos externos y que se traduce en ineficiencia en la operación de los préstamos, con la consiguiente carga en el servicio de la deuda.
- Las “rigideces excesivas impuestas por los organismos financieros externos”, tanto en la negociación como en el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, lo que hace que sea regla general que los proyectos inicien con retrasos considerables.

#### 3.3 Aspectos institucionales.

- Las “dificultades en la administración de proyectos”, cuando involucran a varias instituciones, que acaban por eliminar la concepción integral original. Aquí es importante destacar una institución rectora, que dirija y ordene los procedimientos administrativos y metodológicos de todo el aparato estatal;
- la “coordinación institucional”, reiteradamente aludida pero no solucionada. La dinámica y práctica institucional es actuar aisladamente sin que existan mecanismos de coordinación articulados correcta y eficientemente. Se han logrado esfuerzos a nivel de la programación financiera, pero la inestabilidad de la estructura institucional ha impedido profundizar estos mecanismos. Es posible pensar en la “incorporación social”, que posibilite desde abajo orientar la acción institucional, así como también la participación de los gobiernos seccionales en el ordenamiento institucional;

- la “capacitación de técnicos”, que están al frente de la ejecución y administración de los proyectos. Esto es indispensable en un esquema en que se utiliza la capacidad instalada de las instituciones, para uniformizar conocimientos y metodologías de trabajo.

### 3.4 Aspectos productivos.

- La “falta de definición de estrategias tecnológicas” que tomen en cuenta tanto las tecnologías propias de los campesinos como la introducción de paquetes mejorados, que apunten a aumentar la productividad en el sector, que lo haga competitivo en el mercado;
- la ausencia de prioridades en la producción, de acuerdo a la realidad de cada zona, que permita satisfacer los niveles de autoconsumo y destinar excedentes comercializables al mercado interno en forma creciente;
- ausencia de alternativas de producción no agrícolas, que apunten a solucionar el empleo de los pequeños minifundistas o campesinos sin tierra, evitando que se incrementen los flujos migratorios del campo a la ciudad, con las secuelas de presión por trabajo y servicios en los centros urbanos.

### 3.5 Organización campesina.

- Un aspecto bastante controversial es el nivel de “participación campesina” en todas las actividades y momentos del proyecto, para asegurar en el tiempo la permanencia de una dinámica sistemática de las propias organizaciones campesinas, más allá de los vaivenes políticos que afectan a las instituciones;

### 3.6 Evaluación de los proyectos.

- La “falta de mecanismos continuados de Evaluación de los proyectos”, como un proceso que se inicia con la identificación y continúa durante toda la ejecución. Para ello hay que considerar que evaluar significa no sólo ver el cumplimiento de metas, sino analizar los efectos e impactos en la población. Evaluar debe ser además, aprender los errores, para mejorar las nuevas acciones. Sin embargo, la falta de conocimiento de su importancia, por parte de los Directivos del Programa, ha impedido desarrollar una evaluación que corrija rumbos y mejore la ejecución de los proyectos.

Además de los problemas citados, la ejecución de las políticas de Desarrollo Rural se ve enfrentada a ciertos “obstáculos a nivel macro”, que limitan seriamente su alcance y contenido, entre los que se pueden citar:

- la falta de decisiones políticas para atacar las causas estructurales que generan la pobreza rural y bloquean el desarrollo de las economías campesinas;
- la falta de complementariedad con otras políticas macroeconómicas como: precios, tasas de interés, comercialización, subsidios, etc.

- la concepción generalizada de que el campesino es un sujeto pasivo incapaz de generar su desarrollo y peor competir como un sujeto económico importante; esto impide concebir los proyectos como inversiones perfectamente rentables;
- la falta de potenciación de las bases sociales que impulsen y sustenten las políticas de desarrollo rural. No se ha discutido lo suficiente la necesidad de crear una capacidad entre los beneficiarios, que posibilite su participación real en el desarrollo nacional;
- la falta de comunicación real entre técnicos y campesinos y la falta de desarrollo de la comunicación como un mecanismo de democratización de la sociedad rural.

#### 4. Perspectivas del desarrollo rural y propuestas.

Para analizar las perspectivas del Desarrollo Rural, es necesario detenerse en el problema de la crisis y su impacto sobre el sector agrícola en general y la economía campesina en particular.

La crisis en que sobrevive el país a partir de 1982 es sumamente profunda, afecta a todos los sectores de la economía; después de mucho tiempo baja el producto bruto per cápita a menos del 1%, baja el empleo (en 1987 se estimó un 12% de desempleo), aumentan las tasas de interés (oscila entre el 36 y 48%), aumenta la inflación (en julio 88 la inflación asciende a 64%), aumentan los precios de los alimentos importados, de los que las ciudades se han hecho muy dependientes en el período anterior y se deteriora el salario real.

Esta situación, descrita a grandes rasgos, significa sin embargo una nueva posibilidad para el sector agrícola, aunque en medio de grandes restricciones. La nueva oportunidad deriva de lo que se ha dado en llamar Programas de Ajuste Estructural, que tienen como objetivo “aumentar la eficiencia del sector agrícola”, mediante:

a) la reasignación de recursos desde otros sectores a la producción de alimentos, y b) de los precios que suben por efecto de la devaluación.

Lo que se pretende en cierta forma es “revalorizar el sector agrícola” después de largo tiempo de castigo a la agricultura, a través de mecanismos de ajuste de precios y de una participación más importante del sector al considerar la producción agrícola como fuente de reactivación económica, en el contexto de la crisis.

De esta manera la agricultura asume un nuevo rol, no subordinado como antes, sino un rol promotor de la reactivación económica, pues se la considera como fuente generadora de divisas, ya sea vía sustitución de alimentos que antes se importaban, sea búsqueda de posibilidades de exportación de productos agrícolas al mercado mundial.

Además, y a diferencia de lo que ocurría antes de la crisis, en que la agricultura era un sector subordinado a la industria, la reactivación del sector agrícola puede permitir que se retengan aquí mismo los ingresos generados en el propio sector agrícola, mediante los llamados “encadenamientos”, principalmente provenientes de la demanda final de los productos agrícolas, que tienen características específicas, por ser bienes de gran

consumo y que pueden ser producidos localmente por pequeñas industrias, de bajo componente importado y altamente intensivas de mano de obra.

Sin embargo, así como antes de la crisis existía un fuerte poder estatal en torno a la disponibilidad de recursos, luego de la crisis ocurre exactamente al revés, disminuye la capacidad estatal debido a la austeridad presupuestaria, a la necesidad de control de la inflación, que incapacita el pago de la deuda e impide al Estado aprovechar estas nuevas oportunidades. Pero el problema persiste, según estimaciones del INEC se calcula que en 1987 existen cerca de 500.000 parcelas menores de 10 Hás. en las que están asentados pequeños campesinos con distintos niveles de pobreza. Según estimaciones realizadas por FAO, se calcula que el 65% de la población rural ecuatoriana está en condiciones de pobreza absoluta, lo que equivale a cerca de 2'900.000 personas.

Esto, a pesar que gran parte de los alimentos de consumo interno y de los productos de exportación son de origen campesino. Por ejemplo se calcula que el 65 % de la producción de cacao y el 75% de café provienen de parcelas campesinas.

Esta situación genera un nuevo espacio para los pequeños campesinos, al permitirles captar parte de las nuevas posibilidades de reactivación y revalorización del sector agrícola.

Por tanto, este nuevo espacio podría ser usado como base de una estrategia de desarrollo rural, que deberá tener como objetivo, no solamente la reactivación económica, sino también la disminución de la pobreza rural.

#### 4.1 Objetivos:

- La reactivación económica como objetivo de la nueva propuesta de desarrollo rural implica la consolidación de las bases productivas de los campesinos, creando condiciones para su participación más dinámica en el proceso de desarrollo nacional, como un sujeto activo y participante en la superación de la crisis.
- La superación de los cuadros de pobreza crítica en el campo deberá ser el segundo objetivo claramente explicitado en la nueva estrategia de desarrollo rural. Para ello será necesario solucionar las necesidades básicas de los pequeños campesinos con alternativas nuevas que superen viejos programas paternalistas de alcance limitado.
- El tercer objetivo se debe orientar a fortalecer las bases asociativas y organizativas de los pequeños campesinos, como mecanismo que facilite y potencie sus condiciones de producción y su acceso al mercado, a la vez que permita elevar el nivel de conciencia para conseguir la autogestión de su propio desarrollo.
- Finalmente, otro objetivo para lograr el desarrollo rural es racionalizar el funcionamiento del aparato estatal vinculado al agro, estableciendo mecanismos ágiles y dinámicos que permitan la consecución de eficiencia en las acciones.

## 4.2 Propuestas de Implementación de la estrategia de Desarrollo Rural.

### A. Mecanismos para conseguir el primer objetivo:

a) Reactivación de los campesinos con cierto nivel de capitalización y dedicados a la producción de cultivos vinculados a mercados dinámicos a través de dos tipos de acciones:

- Creando condiciones macro-económicas de reactivación del sector agrícola, como motor de la economía; esto implica: reorientarlo a la sustitución de alimentos que antes se importaban; recapturar el mercado interno; buscar espacios de exportación para los pequeños campesinos. En esta propuesta subyace el concepto de que el sector agrícola no se reactivará solo vía incrementos de los precios, lo que es necesario pero no suficiente; necesita ser complementado por todo un conjunto de medidas, que requieren entre otras cosas un papel activo del Estado.
- Aumentando la participación de la agricultura en la inversión pública.

Al respecto hay dos inversiones claves: i) una es la tecnología y el aumento de la productividad, tanto de la tierra como del trabajo, y ii) la inversión en el capital humano, que al igual que la tecnología, es elemento fundamental para mejorar la productividad. Esto implica el impulso de tecnologías intensivas en la utilización de la mano de obra familiar.

b) Fortalecer las bases productivas de los campesinos semi-proletarizados, ubicados en áreas potencialmente productivas mediante los siguientes mecanismos:

- Asegurar a los campesinos un espacio en la producción de alimentos o bienes transables, como agentes productivos competitivos, no basados en subsidios sino en la productividad real. Para ésto es necesario darles capacidad, medios para competir y para proteger su espacio en el mercado productor de bienes-salarios (alimentos) sin ser desplazado por empresas medianas y grandes. Estos medios requeridos por los campesinos son cinco:
  - i) tecnologías adecuadas;
  - ii) acceso al crédito formal con mecanismos ágiles ,
  - iii) acceso al mercado en condiciones que le permita apropiarse de los excedentes generados; para ello se requieren inversiones en almacenamiento, transporte, organización de centros de acopio, etc.,
  - iv) priorizar la inversión en pequeñas obras de riego para asegurar la producción y minimizar el riesgo; y,
  - v) fortalecer el rol de las organizaciones campesinas, que actúen como “el campesino colectivo” en la protección de sus intereses.
- Es importante desarrollar fuentes de ingreso no agrícola en el sector rural, a través del crédito, la asesoría técnica y la organización campesina. Al respecto , es necesario señalar que en el país existen áreas importantes de minifundio antiguo, en que la estrategia de sobrevivencia de la familia campesina es combinar la producción agrícola, la artesanía y la venta de fuerza de trabajo fuera de la parcela; en esta es-

trategia es decisivo el papel de la mujer, que asume gran parte de las tareas domésticas, la artesanía y la parcela, actividades que requieren también un apoyo específico.

c) Generar empleo y condiciones de acceso a recursos productivos, especialmente tierra, a grupos campesinos que se encuentran en condiciones de pobreza crítica y /o en zonas bastante deterioradas, en base a los siguientes mecanismos:

- Es necesario impulsar un conjunto de acciones de bienestar social para los sectores agrarios más pobres, que en el ajuste de la crisis no van a ser beneficiados de la reactivación económica. En este grupo están tres tipos de sujetos sociales: aquellos campesinos que están arrinconados en actividades o regiones que no son productivas, por tanto no van a participar de mercados dinámicos, por lo que es necesario un conjunto de intervenciones especiales que permitan la transferencia de recursos hacia ellos; los campesinos sin tierra, que van a ser afectados por la subida de los precios de los productos de gran consumo, por tanto es necesario el uso eventual de subsidios alimenticios del PMA, PL-480 etc., hasta que los encadenamientos generen nuevas oportunidades de empleo; y los grupos poblacionales de alto riesgo nutricional, que requieren apoyos específicos, para quienes se pueden destinar apoyos como los brindados por UNICEF, INNFA, etc.
- Es necesario que se impulsen acciones de Reforma Agraria, ya que al momento un gran porcentaje de campesinos no tienen tierra suficiente para obtener excedentes comercializables. Sin embargo la R.A. en el momento actual debe ser diferente que en décadas pasadas, debe tomar en cuenta las condiciones actuales del mercado de tierras, pero debe contemplar la posibilidad de que puedan extenderse hacia abajo los beneficios del desarrollo rural, hacia los campesinos carentes o con poca tierra.

B. Mecanismos para conseguir el segundo objetivo:

- Las acciones propuestas en el numeral anterior apuntan a conseguir unas bases económicas fuertes entre los distintos grupos de campesinos, como requisito previo y permanente en la solución de las necesidades básicas. Sin embargo es necesario impulsar una readecuación de los problemas de salud, educación, vivienda y seguridad social, a las condiciones sociales y culturales de los pequeños campesinos.
- Es necesario además reactivar programas de inversión social, especialmente relacionados a la electrificación, salud y saneamiento rural y educación, como mecanismos que faciliten el bienestar del conjunto de habitantes del área rural, tradicionalmente marginados de los beneficios del desarrollo. La implementación de estos programas deberá contar con la participación directa de las comunidades, con lo que, a la vez que se genera empleo local se compromete a las organizaciones en el mantenimiento de los servicios existentes.

C. Mecanismos para lograr el tercer objetivo.

- En la base de los procesos de desarrollo rural es indispensable la existencia de una organización campesina dinámica capaz de asumir las posibilidades de impulsar

proyectos propios y de ganar los espacios abiertos en el proceso de reactivación económica. Para ello será necesario fortalecer las organizaciones existentes e impulsar formas organizativas propias en zonas donde no existan y apoyar estructuras organizativas superiores (organizaciones de segundo grado) que eleven el nivel de conciencia del campesinado.

- Para fortalecer la organización campesina es necesario impulsar dos tipos de acciones: la capacitación técnica, social y organizativa de las comunidades de base, como sustento de los procesos sociales, culturales y productivos; y la comunicación como mecanismo de transferencia de información que democratice las bases de la sociedad rural y posibilite a las organizaciones campesinas acceder a los medios masivos de comunicación, información e intercambio.
- Para impulsar el Programa de Desarrollo Rural, es necesario que exista un compromiso social amplio, en base al convencimiento de que es necesario un desarrollo global más equitativo y participativo, mediante la incorporación plena de los campesinos.

#### 4.3 Aspectos Institucionales del Desarrollo Rural.

- La implementación de la estrategia de desarrollo rural no es ajena a los esquemas institucionales que han surgido en el país para ejecutar distintas iniciativas de desarrollo rural a lo largo de estas últimas décadas, los mismos que hay que cambiar. La magnitud y profundidad del problema de la pobreza campesina trae aparejado una multiplicidad de temas y acciones a abordar. Este hecho ha dado como resultado una gran dispersión de instituciones, con visiones distintas, esquemas técnicos diferentes y metodologías de trabajo disímiles y hasta contradictorias.

Frente a esta situación es necesario tomar en cuenta los siguientes criterios que racionalicen la acción estatal:

- Debe haber una institución que tenga vinculación con la ejecución de proyectos integrales y que analice la problemática global de los pequeños campesinos, que sea la que elabore en coordinación con el CONADE las políticas globales de desarrollo rural, oriente las metodologías, defina las prioridades de inversión en el sector y lidere la coordinación interinstitucional.

El MBS, al ser el responsable de las políticas sociales del Programa de Desarrollo Rural Integral y formar parte del Frente Social del Ejecutivo, posee condiciones ventajosas para cumplir este rol.

Esto no quiere decir sin embargo, estructurar una institución demasiado grande e inoperante, sino recuperar el espíritu integrador y las experiencias de las distintas instituciones para convertirlas en políticas orientadoras del conjunto institucional.

- Es necesario exigir que las distintas instituciones especializadas vinculadas al agro, continúen ejecutando sus funciones específicas enmarcadas en las políticas generales de desarrollo rural y en las prioridades definidas en sus respectivos programas.

- Ante la falta de recursos financieros frescos para las actividades productivas de los pequeños campesinos, es necesario implementar un “banco o fondo para los campesinos”. Se podría pensar que FODERUMA, a más de ejecutar los proyectos que tradicionalmente ha venido realizando, retome su objetivo principal de fondo de crédito para campesinos marginales. En este caso, se podrían establecer mecanismos para incrementar los recursos propios del Banco Central y así ampliar su cobertura.
- Es indispensable descentralizar y agilizar la burocracia estatal frente a los problemas antes analizados, quizás una alternativa de integración factible sea en la base institucional antes que en la cúpula, para lo cual los gobiernos seccionales y organismos de desarrollo regional pueden cumplir un rol importante. Además se podría utilizar en mejor forma la capacidad instalada de estos últimos para ejecutar acciones de desarrollo rural.
- Finalmente, es necesario superar la concepción del “proyecto” para ejecutar acciones de desarrollo rural y complementar este mecanismo con el de “programas nacionales”, que permitan ampliar la cobertura e introducir nuevos dinamismos en las acciones emprendidas.

# LA PROBLEMATICA INDIGENA EN EL ECUADOR

**José Almeida**

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller *Problemática Indígena en el Ecuador* del ILDIS, señores: Lucy Ruiz, Jorge Trujillo, Simón Pachano, Alfredo Mancero, Luis Maldonado, Lilián Benítez, Alicia Ibarra.

## Antecedentes

La década de los ochenta se caracteriza por la irrupción orgánica de nuevos movimientos populares en la política nacional. Entre ellos, destaca el movimiento indígena, por su fuerza y originalidad. Su principal contribución radica en destapar una problemática largamente desatendida y mal interpretada: la presencia constitutiva de la población indígena al interior de la sociedad ecuatoriana.

En efecto, además de exigir el respeto por su acervo cultural, el movimiento indígena reivindica dos aspectos fundamentales para los pueblos indios: el reconocimiento de su aporte real a la economía nacional y la defensa de sus modalidades propias de organización social y política. Al asumirse como nacionalidades, obligan a redefinir los conceptos que norman la institucionalidad y práctica social del conjunto de los ecuatorianos; permean la posibilidad de que esta sociedad sea reconocida como multiétnica y pluricultural; plantean la reinterpretación de la historia; empujan la revalorización de su participación económica, política y cultural en la trayectoria del país.

Esta situación contrasta con las concepciones del pasado. En los albores del Estado moderno, el lastre colonial permanecía aún incólume en la práctica oficial. Oscilando entre el racismo y el paternalismo de las primeras décadas del presente siglo, el Estado ecuatoriano llega en los cincuenta a plantearse la necesidad de establecer políticas explícitas de incorporación de la población indígena a las líneas de desarrollo y modernización impulsadas desde los centros de poder internacionales. Así, se pasa a una etapa de desarrollismo economicista que busca sobre todo integrar mediante relaciones de mercado estos ámbitos tradicionales y frenar cualquier riesgo de rebeldía a su interior. La coyuntura petrolera enfatiza esta perspectiva estatal.

Estos programas, sin embargo, lejos de aportar una verdadera solución a los problemas sociales de la población indígena, por inconsultos, desencadenan nuevos procesos de usurpación, descomposición social, migración y deculturación en estos pueblos. Bajo la suposición de que todo aquello que se encuentra en manos de los indígenas se halla inmovilizado e improductivo, el asedio sobre sus recursos por parte de empresas particulares y entidades estatales se agudiza. En la región amazónica la situación asume rasgos de verdadera expoliación y etnocidio. Todo ello a nombre del "progreso".

Este cercamiento, no obstante, genera una paradoja histórica: como defensa, los nativos amazónicos desencadenan una ola organizativa que revive la conciencia étnica, no sólo de estos pueblos, sino de todos los indígenas del país. Respaldados por fuerzas democráticas que buscan el cambio, sus planteamientos redundan en un cuestionamiento a fondo del modelo de sociedad. Esta voz incluso cala en el seno de la institucionalidad estatal gestándose en su interior una serie de medidas tendientes a receptor

esta demanda y controlar su explosividad.

En este contexto de reverberancia organizativa e ímpetu institucional, nace al interior del Ministerio de Bienestar Social (MBS) una entidad encaminada a asumir el tratamiento específico de la “problemática indígena” del Ecuador. En el marco de un gobierno relativamente democrático y pluralista, se estructura en 1981 la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas (ONAI), que posteriormente, en 1985, se convierte en Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas, durante el gobierno “reconstructor”.

El análisis de la trayectoria y fundamento de esta entidad permite caracterizar el discurso y práctica oficiales frente a la población indígena contemporánea. De ello es posible derivar líneas de trabajo hacia el futuro desde el ámbito estatal.

### **La institucionalización de una demanda**

En forma paralela a la expresión de los primeros síntomas de la crisis socio-económica actual, el Ecuador de los ochenta observa el desarrollo organizativo de la población indígena a través de sus estructuras regionales (CONFENIAE y ECUARUNARI) y nacional (CONACNIE). Dentro del sector público se empiezan a reconocer explícitamente el peso económico, político y cultural de estos pueblos, lo que se ve refrendado por una serie de compromisos adquiridos por el gobierno ecuatoriano en el ámbito internacional (OIT, Instituto Indigenista Interamericano, UNESCO, Pacto Amazónico, etc.).

La importancia asignada a la población indígena, desde la perspectiva desarrollista, significa la creación de numerosos programas y entidades de apoyo. Inicialmente, éstas aparecen demasiado sectorializadas y/o atomizadas planteando tareas adicionales de coordinación interinstitucional para asegurar su eficacia. En tanto el Plan Nacional de Desarrollo señala al Ministerio de Bienestar Social un papel rector en la política social, se visualiza la posibilidad de canalizar hacia allí el señalamiento de políticas para el tratamiento de la población indígena.

Los principios básicos ya están establecidos de antemano: el MBS, dentro de su programa de Promoción Popular, busca convertir a los sectores populares organizados en cogestores de su propio desarrollo, concebido en forma integral. A partir de proyectos concretos de desarrollo, procura potenciar mecanismos participativos que fortalezcan su estructura organizativa y el espacio democrático de la sociedad ecuatoriana.

Dentro de esta tónica, la ONAI salía al encuentro de las vertientes organizativas más representativas de la población indígena con una premisa fundamental: respaldar su lucha por la defensa y/o recuperación de sus condiciones básicas de subsistencia y coadyuvar al fortalecimiento de sus formas organizativas nucleadas en torno a su particularidad étnica.

Definiendo líneas de trabajo frente a las organizaciones indígenas y entidades públicas y privadas, estructura varios programas de fortalecimiento organizativo, investigación de la realidad indígena, difusión de su situación y coordinación de la atención estatal. Con ello pretende encontrar legitimidad frente a las organizaciones como instancia de mediación especializada y, frente a las demás instituciones, como espacio

de coordinación y conducción de la política estatal frente a los indígenas.

En la práctica, la ONAI privilegia la formulación y ejecución de proyectos productivos, el despliegue de infraestructura comunitaria (casas comunales), el reconocimiento jurídico de las organizaciones indígenas, la ampliación del marco legal que respalda sus derechos y la difusión masiva de sus manifestaciones artísticas y culturales. La coordinación interinstitucional obtiene escasísimos logros, apenas expresados en la coparticipación en proyectos puntuales y la realización de un Seminario que logra congregar a todas las instituciones estatales pertinentes para analizar sus prácticas con la población indígena.

Las perspectivas abiertas, no obstante, son alentadoras pues se vislumbra una considerable aceptación de esta entidad tanto en el espacio estatal como en las organizaciones más representativas de la población indígena. Esta posibilidad, lamentablemente, obtiene otro giro en el momento en que cambia el gobierno y el país entra en la etapa neoliberal de Febres Cordero.

Este gobierno busca capitalizar los logros incipientes de la ONAI en favor de un nuevo proyecto político. Trata de concentrar la atención en una entidad sobredimensionada (Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas) que reemplaza a la ONAI con el propósito de superar su "politización". Si bien en la teoría "hereda" los presupuestos de la fenestrada oficina, atomiza su acción en la ejecución de proyectos productivos y de infraestructura, gestados con organizaciones oportunistas desgajadas de las regionales y nacionales ya referidas. Su accionar, igualmente, se sectorializa artificialmente, sustrayéndose del tratamiento integral, descontextualizándose y perdiendo la perspectiva interinstitucional.

Este repliegue evidente tiene un correlato artero: el gobierno reconstructor desconoce los derechos indígenas sobre sus territorios, oferta sus recursos a las transnacionales, persigue a sus organizaciones representativas, establece políticas económicas que marginan a la gran mayoría de auxilios crediticios, asistencia técnica y dotación infraestructural. En suma, se retrocede un camino alentadoramente andado y se pretende paliar el vacío generado con una fantasmal entidad que no logra siquiera mantener las partidas presupuestarias de antaño.

#### A manera de balance

La evolución de esta práctica institucional permite extraer algunas conclusiones tanto conceptuales como prácticas:

La creación de una entidad especializada en lo indígena no es suficiente si no se halla articulada a un tratamiento integral de la problemática indígena. Si bien es necesario identificar una entidad rectora que establezca las líneas políticas fundamentales de tratamiento estatal, ello de poco sirve si no existe voluntad para respaldar demandas cruciales de la población indígena, tales como defensa de sus territorios, participación en instancias de decisión, apoyo a sus proyectos e iniciativas, respeto a sus valores culturales y principios de organización social.

La política indigenista concentrada en demasía en aspectos culturales o artificio-

samente puntuales es en extremo débil e inestable. Además de atomizarse en términos institucionales, encierra un riesgo mayor: la generación de estructuras clientelares en el tratamiento estatal y la cooptación de dirigencias indígenas en favor de minúsculos proyectos de escasa trascendencia para el conjunto de la población. Es importante trabajar en el terreno de las problemáticas de fondo, así sea a partir de la atención de aspectos puntuales y pragmáticos.

Es imprescindible mantener la interlocución con las organizaciones más representativas de la población indígena con miras a gestar programas de relativa eficacia dentro del aparato estatal. Su participación en la concepción de planes y proyectos, así como en su operativización, aseguran no solo el éxito de los mismos, sino la ampliación del espacio democrático de la sociedad ecuatoriana y la potencialización de verdaderas alternativas populares a su interior.

El cuerpo de funcionarios integrados a las diferentes instituciones con pertinencia en la problemática indígena, adolece de una escasa visión de conjunto de la misma. Hace falta mayor conocimiento de esta realidad, comprensión de sus articulaciones y creatividad para su adecuado tratamiento; y hacia allá debe apuntar un conjunto de medidas encaminadas al desarrollo institucional de cada una de ellas y su necesaria coordinación.

En base a esta ligera evaluación, a continuación se distingue una serie de medidas que desde el Ministerio de Bienestar Social se puede impulsar para mejorar el tratamiento político de la población indígena.

### **Perspectivas**

Corresponde al nuevo gobierno establecer políticas claras en el tratamiento de la población indígena. Estas deben partir de las siguientes premisas:

- Reconocimiento de la situación indígena como una problemática integral que requiere soluciones globales.
- Reconocimiento del desarrollo organizativo de estos pueblos, aceptándose la validez de los planteamientos y reivindicaciones expresadas por sus legítimos representantes.
- Formulación de propuestas que partan de la discusión abierta de las alternativas planteadas por las propias organizaciones.
- Impulso de negociaciones que eviten la cooptación de dirigencias en favor de políticas coyunturales y/o la formación de estructuras clientelares.
- Esclarecimiento y/o reformulación de un marco legal que respalde la cristalización efectiva de los acuerdos básicos y las medidas complementarias.

Con estas premisas, el Ministerio de Bienestar Social debe disponerse a receptar la demanda indígena a partir del marco institucional ya desarrollado para el efecto. La Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas es una instancia con jerarquía suficiente

para delinear y operativizar una política que recupere el sentido participativo insinuado por la anterior ONAI. A la luz de la discusión con representantes de las organizaciones indígenas se puede definir mejor su jurisdicción y funciones, así como los mecanismos de colaboración y participación. Es importante replantear su denominación con miras a reajustarla de acuerdo con la realidad organizacional de los indígenas.

Al retomarse antiguas iniciativas, es pertinente contemplar la posibilidad de recrear las siguientes áreas de trabajo: fortalecimiento organizacional; investigación y difusión; y, coordinación interinstitucional.

a) Fortalecimiento organizacional.

Siempre bajo la óptica participativa, es pertinente partir de su realidad organizativa y de lo que sus dirigentes consideran adecuado para fortalecer sus procesos organizacionales. Básicamente, éstos plantean:

- Eventos de capacitación socio-política, con temáticas y metodologías delimitadas por sus necesidades organizacionales.
- Reconocimiento jurídico de sus organizaciones, con facilidades que permitan superar trámites insalvables.
- Implementación de proyectos productivos y de infraestructura controlados por la organización, que propicien el desarrollo organizativo a través de su ejecución.
- Apoyo a sus espacios de integración y unificación política local, regional y nacional (encuentros, asambleas y congresos).

b) Investigación y difusión.

Es conveniente impulsar actividades en este área que permitan:

- Acrecentar el grado de conocimiento sobre diferentes tópicos de la realidad indígena.
- Precisar información específica que sea necesaria para la implementación de proyectos impulsados por los programas ministeriales.
- Exponer ante la opinión pública las diferentes manifestaciones sociales y culturales de la población indígena, a fin de sensibilizarla ante la realidad acuciante de ésta.

c) Coordinación interinstitucional.

Es imprescindible replantear el papel definitorio del MBS para plantear la política social del gobierno frente a la población indígena y establecer mecanismos de coordinación, control y supervisión de las actividades institucionales desplegadas al interior de la población indígena. Al respecto, desde el MBS se puede impulsar:

- La delimitación de premisas básicas para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Indígena que, sin descoyunturar a esta población de su contexto popular,

asuma su tratamiento específico e integral en los diferentes órdenes de la vida social de los ecuatorianos.

- La sistematización y/o replanteamiento del marco legal y constitucional que ampara (o neutraliza) el ejercicio pleno de los derechos económicos, políticos y culturales de estos pueblos. Al respecto es oportuno retomar el apoyo a los proyectos de Ley de Comunas y de Garantías a las Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
- El planteamiento de normas y principios para la coordinación interinstitucional que eviten la superposición de acciones, su duplicación o entorpecimiento.
- La búsqueda conjunta de alternativas que permitan a la población indígena recuperar o fortalecer su base de subsistencia, aspecto fundamental para su continuidad histórica como entidades con particularidad socio-cultural.

Todas estas medidas tienen sentido en tanto se considere a las organizaciones indígenas como interlocutores de un proyecto que va más allá del petitorio coyuntural e inmediateista. En realidad, se requiere de una amplitud suficiente como para entender que la madurez del movimiento indígena está planteando reformas de fondo, aspecto que conviene identificar, discutir y esclarecer en la perspectiva de lograr una sociedad distinta donde tenga cabida justa su proyecto histórico.

# MUJER, CRISIS Y ESTADO

**Dolores Padilla**

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller *Condiciones de la Mujer* del ILDIS, señores: Lilia Rodríguez, Magdalena Adoum, Sara Oviedo, Magdalena León, Ximena Costales, Pilar Guayasamín, Gloria Camacho, Alfredo Mancero, Simón Pachano, Cecilia Torres, Betty Amores.

“En el Concilio de Trento por un voto se nos concedió el derecho a tener alma; luego, seis millones de brujas, sabias, curanderas, hechiceras de males y bienes fueron quemadas en las hogueras de la Inquisición. Después el Movimiento Sufragista creció y consiguió, a lo ancho del mundo, que se nos reconociera como ciudadanas con derecho al voto”. ¿Todo esto por qué?

La división social y sexual del trabajo, origen y sustento de la opresión hacia la mujer, determinó que la maternidad biológica condicione nuestra participación en la historia de nuestros pueblos.

Lo específico del sexo femenino es el hecho natural de ser “madre”, lo que ha permitido que a la mujer se le reconozca y limite socialmente solo en cuanto cumple esta función reproductora, tanto del ciclo cotidiano como generacional, se le confine al ámbito de lo doméstico y se desvalorice todo su aporte.

Aisladas en el mundo de lo privado, definidas en el espacio-hogar, delimitadas en el tiempo-maternidad, nos forzaron a un silencio de siglos en el que se pulieron los estereotipos clásicos de lo femenino y masculino, que fueron adecuándose de acuerdo a las exigencias de los sistemas productivos imperantes.

Nacemos con un sexo y socialmente nos van determinando un género a través de la educación, la familia, la iglesia, etc. “Es una forma de socialización que tiende a desarrollar las diferencias entre hombres y mujeres imponiendo más bien la desaparición de semejanzas”, justificando así las relaciones de poder que se gestan de un sexo sobre otro, relaciones en las que los hombres tienen privilegios, autoridad y jerarquía sobre las mujeres, consolidando el sistema patriarcal que ha dominado nuestra historia.

Relaciones de poder que se expresan especialmente violentas contra las “más débiles” y que abarcan todos los ámbitos de la cotidianidad de la mujer, la misma que se convierte en víctima, cómplice, receptora y trasmisora de estas relaciones institucionalizadas.

El sistema capitalista y el sistema patriarcal se articulan y adecúan sustentándose en una fuerte división; separando lo público de lo privado. Así, el trabajo doméstico típicamente femenino pierde total valoración, no solo porque sea la mujer quien lo ejerza sino porque es subvalorado por la ideología imperante del rendimiento y la productividad. Así la invisibilidad de este trabajo se justifica y sus actoras pierden peso en el contexto social.

Queda claro entonces que el espacio público es el espacio de lo productivo, del trabajo, de la preocupación pública, mientras lo privado es el mundo de la familia, de la emoti-

vidad, de la irracionalidad. Esto traspasa a la sociedad civil, la misma que a través de sus mecanismos reforzará la diferente valoración a los sexos en su espectro más amplio.

En nuestro país, las mujeres hoy en día queremos destacar la presencia y participación de las mujeres a lo largo de nuestra historia, a pesar de que la Historiografía oficial no lo reconozca.

El proceso de discriminación y subordinación que la mujer ha vivido marca definitivamente esta participación, y si bien se reconoce a heroínas que rompieron los moldes tradicionales con gran valentía, pero sobre todo audacia, es importante resumir anotando que la mujer ecuatoriana en general vivió su silencio y sometimiento en permanente relación dinámica con las grandes causas que se convirtieron en hitos en nuestra historia, buscando siempre expresiones propias y formas de organización que canalicen su solidaridad.

## I La crisis feminizó la pobreza.

Comentada en discursos y mesas redondas, negociada por los expertos, la crisis económica se agudizó en esta década ubicando a los grandes sectores oprimidos de América Latina en una nueva categoría conceptual: “la extrema pobreza”, que en la vida cotidiana significa la carencia de poder satisfacer las necesidades básicas, en el ámbito de lo económico, social, político y cultural de cada país.

“La pobreza absoluta y la miseria no son categorías abstractas, sino una realidad compleja que conjuntamente con la jerarquización y discriminación hacen de la mujer de estos sectores, el punto neurálgico de los grupos vulnerables”.

Las mujeres, mantenidas por milenios como ejército de reserva y requeridas de acuerdo a las necesidades del sistema capitalista patriarcal, han sido expulsadas masivamente al mercado de trabajo en francas condiciones de desventaja, propias de la discriminación y subordinación específicas de su género. Discriminación que se refleja en cifras tan elocuentes como que el 65% de las mujeres que trabajan están ubicadas en el sector terciario de la economía, predominando su presencia en el área de servicios en las zonas urbanas y en faenas agrícolas en las zonas rurales.

Contamos con un 40% de mujeres subempleadas y las desempleadas llegan al 15%, situación laboral fuertemente condicionada por el 58% de analfabetismo que se concentra en el sector femenino, un 31% de mujeres que quedan fuera del sistema educativo, a más de un alto nivel de deserción escolar cuya mayor justificación es que “siendo mujercita” no necesita estudiar, o la tácita preferencia para hacer el debido esfuerzo para que sea el varón quien continúe los estudios.

A estas cifras se suman entonces ciertas limitaciones propias de la división sexual del trabajo, de los prototipos impuestos por la asignación de roles y por razones propias de la función social de la maternidad.

La escasez de ingresos, el deterioro del consumo, la imposibilidad de ahorro, los agudos procesos migratorios, explican la presencia mayoritaria de la mujer en las ventas

ambulantes, servicio doméstico, prostitución, en el submundo de la delincuencia, y el tráfico callejero para “trabajar en lo que se pueda”, situación que es combinada magistralmente con sus tareas de madres, esposas, domésticas sin pago, proveedoras de afecto, reproductoras a la fuerza, duplicando la fortaleza y la jornada de trabajo, lavando por afuera y por adentro ropa propia y ajena, cocinando para los suyos y los otros, criando hijos con la ternura prestada de las horas de reposo que nunca llegan; venden periódicos a la madrugada, recogen latas viejas y botellas vacías a mediodía, rebuscan la basura por la tarde y así resisten.

Las calles, los mercados, las estaciones terrestres, los pequeños comercios, la noche esquinera reflejan cómo la mujer le dio rostro a la pobreza.

Desde nuestro punto de vista los efectos más significativos de la “crisis” son:

1. Las estadísticas señalan que el 45% de hogares en América Latina tienen jefatura de hogar femenina; jefatura de hogar ubicada entre los 25 y 40 años y con menos de 3 años de educación formal. En últimas muestras realizadas en Quito y Guayaquil, este hecho bordea ya al 30% de hogares en los sectores suburbanos.

Este parámetro relativamente nuevo tiene inusitadas implicaciones, de las cuales solo relevamos:

- a) Estas familias dependen de un solo ingreso, complementado débilmente por el trabajo de los niños. Este ingreso ya no puede ser considerado como “salario de apoyo”, concepto que siempre ha justificado la discriminación salarial hacia la mujer.
  - b) La responsabilidad de “ser única fuente de ingreso” juega un rol fundamental en la peremnitzación de los niveles de sumisión y dependencia de la mujer.
  - c) La inestabilidad que implica el subempleo repercute ostensiblemente en el mercado interno tanto en el ámbito de la producción como del consumo.
  - d) El Estado no ha podido responder a la problemática de la mujer con sus políticas de desarrollo, sino más bien las ha excluido de la cobertura, agudizando así sus condiciones generales de vida: salud, educación, vivienda, empleo, etc.
  - e) Los partidos políticos aprovechan la situación para utilizar a esta “clientela” por medio de ofertas electorales reforzadas por un discurso eminentemente protector y que ataca directamente a sus necesidades vitales.
2. Lo descrito anteriormente resquebrajó la vigencia del modelo tradicional de familia, provocando nuevas y más complejas situaciones en la trama social.

La desorganización familiar generada por estragos de la crisis, es la causa fundamental para el apareamiento vertiginoso del trabajo prematuro del menor, de su expulsión a la calle, la misma que los envuelve en toda clase de violencia y desestabiliza su desarrollo emocional e integral. Todo esto se revierte a la madre sola, único sostén económico y afectivo del mismo.

3. La identidad inexorable de la mujer, su función biológica de reproductora se ve amenazada por una salud endeble y deteriorada. Las cifras al respecto siguen siendo desalentadoras:

“Más de 100.000 mujeres mueren en el mundo por embarazo, parto o aborto clandestino”, señala el cable internacional, y continúa diciendo: “la deshumanización, la pobreza, la desinformación y la comercialización que rodean la salud materna son básicamente sus causas...”.

Nosotros añadiríamos: de cada 1.000 ecuatorianas en estado de gravidez, mueren de 50 a 100, el 15% mueren por problemas de empirismo en la atención y se pronostica un 10% de mortalidad por abortos mal hechos.

Obviamente que esta situación está estrechamente ligada a las condiciones estructurales de vida, sumada a la carencia de servicios, lo que hace que “el acto de parir” se convierta en una cuestión de alto riesgo.

Esta mortalidad materna lógicamente va acompañada de una fuerte tasa de mortalidad infantil. Las causas son dramáticamente simples: el mal estado de salud del infante, debido al pobre estado nutricional de la madre. De acuerdo al estudio de la Organización Panamericana de la Salud, realizado en 10 países del continente, entre un 22% y un 63% de mujeres embarazadas sufren de anemia, y las autoras Bissilliat y Fieloux afirman que las dos terceras partes de mujeres del Tercer Mundo sufren mal nutrición.

Sobreviviendo en tan precarias condiciones, con un ingreso inestable, el mercado laboral ofreciéndole muy pocas alternativas, la maternidad amenazada, su tiempo tremendamente limitado, la mujer ecuatoriana de los sectores populares vio estrecharse sus posibilidades reales de “integrarse al desarrollo”, como fuera convocada por el discurso oficial de esta década.

Si bien esta visión general correspondía a la mujer suburbana, no escapan de esta realidad los amplios sectores femeninos campesinos, los mismos que por características propias de su sector social han sufrido un agudo proceso de pauperización, consecuencia de las políticas económico-sociales dirigidas a este sector.

De manera muy sucinta, lo que vale subrayar es que los índices de analfabetismo, permanencia escolar, salubridad, mortalidad infantil y materna, son más altos en el campo. Al mismo tiempo que es en este espacio en el que la participación de la mujer es visible aunque no es justamente valorada.

La multiplicidad de tareas que la mujer campesina ha asumido, especialmente agudizadas por el movimiento migratorio interno, convirtió a la mujer en el eje de la unidad económica familiar campesina. Al mismo tiempo debemos señalar que este eje no recibió capacitación especializada ni fue incorporada en los proyectos de desarrollo, no tuvo acceso al crédito, lo que repercutió ostensiblemente en el nivel de productividad de la parcela. Inclusive hasta la década anterior fue considerada elemento opuesto al cambio y desarrollo, sin entender su rol cohesionador al interior de la comunidad.

## **La readecuación del modelo**

Brevemente queremos reseñar que los sectores medios no escaparon de la situación general descrita, más bien pudimos observar cómo sus aspiraciones fueron aceleradamente acortándose.

De alguna manera, cabe destacar el afán anotado por todos los informes oficiales sobre los avances logrados por “la mujer”, medidos por su inserción en el sistema educativo, y cómo éste se constituye en el ítem más significativo para una mejor incorporación al mercado laboral.

Con Consuelo Alborno anotábamos en un artículo (Diario “Hoy”, 7-8-85), cómo el discurso estatal vendía la receta para “la integración de la mujer”, a partir de la trilogía del éxito “a mayor nivel de educación, mayores posibilidades de empleo y menor tasa de fertilidad”.

Si bien no pretendemos negar la importancia de la educación para nuestro desarrollo y nivel de participación, esta visión sigue demostrando que la mujer es tomada en cuenta especialmente como agente productivo desde el Estado.

Pero esta mujer, formada dentro de parámetros cuasi-tradicionales, se ve hoy enfrentada al mundo de lo público ya casi como una necesidad, y en esa perspectiva, este sector que puede estudiar y tiene acceso, además, a los mass-media, refuerza sus patrones culturales y modelos de vida con los enlatados que nos llegan desde la metrópoli.

Esta mujer enfrenta un proceso, que se definirá entre el “deber ser, de toda buena mujer”, legado por las costumbres y normas tradicionales, y la irrupción de varias vertientes de información, a más de las exigencias vitales. La mujer de clase media vive un momento de transición, que le conducirá a una readecuación del modelo clásico a uno más acorde con los requerimientos económico-políticos del sistema, o provocará un cuestionamiento transgresor que le proyecte hacia el logro de una identidad como mujeres y ecuatorianas en el aquí y ahora.

Esta definición dependerá en buena medida del nivel de información, orientación y conocimiento que se pueda procesar para este sector social, al que desgraciadamente los medios de comunicación formales no aportan.

### **Entre el miedo y la esperanza**

Si bien debemos recoger los saldos positivos que produjo el proceso de redemocratización que vivió el país, y como tal, el tema que abordamos, deseamos destacar el marco político en el que se agudizó la crisis y que pretendió amortiguar los efectos de la misma, me refiero a estos últimos cuatro años.

El gobierno neoliberal que está feneciendo centralizó y hegemonizó el poder con un claro concepto de autoridad basado en la fuerza, dominando a “los débiles”, y paulatinamente sacudió a nuestra democracia formal y dependiente hasta hacer de ella una triste caricatura.

Hemos visto consolidarse un clásico modelo patriarcal en el que el poder sirvió para oprimir, el abuso, la prepotencia y la agresividad fueron claros instrumentos para expandir el miedo que cohercionó conciencias y desmovilizó en gran medida a los clásicos sectores organizados. Así, el patriarcado se constituyó en el filón ideológico más importante con que contó el Estado para sostener un gobierno macho, vestido de pantalones y, cuya única respuesta, ha sido sostener la crisis a través de la violencia.

Esta breve caracterización pretende sintetizar la situación de la mujer frente a la grave crisis que nos sacude, la misma que obligó a la mujer de los sectores populares y medio, a integrarse masivamente al mercado formal e informal de trabajo, ámbito en el cual sufre una clara desventaja frente a la discriminación histórica que afronta nuestro género y que se traduce en discrimen salarial; bajos niveles de calificación de la “mano de obra más barata” con que cuenta el sistema; limitaciones por número de hijos y edad; tiempos y permisos por maternidad; abuso y asedio sexual; etc.

Pero además, esta misma mujer, sumida en el ámbito de lo doméstico, tiene bajo su “exclusiva” responsabilidad la reproducción y reconstitución de la fuerza de trabajo de la familia a su cargo, tanto a nivel biológico como afectivo, y en un alto porcentaje el sustento económico de su prole.

Este trabajo doméstico invisible, no remunerado ni valorado, se torna más agobiante por la baja permanente de ingresos, la carestía de infraestructura básica, tanto en los suburbios como en las áreas rurales.

En estas condiciones, con una doble jornada encima, la mujer ve deteriorarse su estado de salud, no cuenta con tiempo para capacitarse o estudiar, no tiene a su alcance instrumentos que alivien su carga y menos aún que promuevan su incorporación plena e igualitaria.

A esto debe sumarse la política social impuesta por el modelo neoliberal del último periodo, que ignoró a los más necesitados, por lo que vimos cómo se redujeron los servicios y prestaciones sociales desde el Estado, cuyas coberturas son ya insignificantes: por lo tanto las condiciones de vida de los grandes sectores mayoritarios de la población ecuatoriana sintieron estas carencias y la mujer desde su condición de género subalterno pero eje “tradicional” de la familia, la que más directamente afronta las necesidades de la misma, fue definitivamente la más golpeada.

Entre el hambre determinada por la pobreza y el miedo impuesto por la violencia institucional, las mujeres buscaron alternativas de supervivencia y lo que es más, encontraron un camino en la organización popular para solidariamente construir esperanzas.

### **¿Qué ha hecho el Estado?**

Desde la Revolución Liberal vemos cómo el Estado inicia cierta política dirigida al sector femenino de su población, pero más bien a través de lineamientos generales como “el ingreso de las mujeres a la administración pública”, la apertura de la Educación Fiscal, la Ley de Divorcio, etc. Luego la concesión del voto femenino abre mejores posibilidades para que se geste una mayor participación política, especialmente desde los sectores de izquierda.

Durante todo este siglo entonces, la mujer -al estar inserta en la dinámica social- va recibiendo del Estado los servicios de salud, educación, seguridad social, los beneficios del Código del Trabajo, etc., que llegan a ella sin lugar a dudas, pero sin que eso signifique que haya un conocimiento de su especificidad, y menos aún, sea tomada en cuenta ella como sujeto interlocutor.

Las políticas sociales han recibido una primera tipificación a la cual nos acogemos: época de Beneficencia, etapa Filantrópica, Asistencia Pública, que van consolidando un aparato estatal que se enfrenta al gran reto de identificar a los sujetos sociales con los que debe planificar las acciones emergentes que la conflictiva situación social requiere.

En 1975, bajo la iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante la Convención de México, se declara "el Decenio de la Mujer", bajo el lema Desarrollo, Igualdad y Paz, entonces el Estado ecuatoriano empezará a reconocer que existe una problemática específica, que abarca al 51% de su población, con acciones que si bien por un lado son respuestas a sus compromisos internacionales, por otro son fruto del proceso de toma de conciencia de mujeres, grupos y organizaciones que fueron autogestando, tanto en América Latina como en el país, una respuesta creativa, informal y en colectivo, para enfrentar la especificidad de su situación.

En 1979, en la Constitución vigente, se prescriben principios que deben regir al Estado ecuatoriano en lo que respecta a la "igualdad y promoción de la mujer" en varios de sus artículos.

Asimismo en los Planes de gobierno solo encontramos que se menciona el tema entre los 21 puntos programáticos del gobierno Roldós-Hurtado, en el que se señalaba que había programas específicos para la mujer y el joven.

Al elaborarse el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, la mujer es incluida por primera vez en la Planificación Nacional, estableciéndose estrategias que abordan parcialmente su problemática.

Dentro de este contexto y en plena vigencia democrática, puede considerarse un hito la formalización de una vieja disposición que tomó vida el 20 de marzo de 1980, fecha en la que se crea la Oficina Nacional de la Mujer, por impulso de la Primera Dama de ese entonces, Martha Bucaram de Roldós, oficina que luego, en 1987, se convierte en Dirección Nacional, pero que hasta hoy día no logra cuajar en sus reales dimensiones, y que de alguna manera evidencia la poca valoración que da el Estado a la problemática de la mujer.

Con un presupuesto paupérrimo, un nivel de decisión y jerarquía pobre, y un manejo administrativo sometido a los vaivenes políticos, esta instancia no ha podido cumplir con un papel ni medianamente satisfactorio.

Resumiendo, quisiéramos anotar que el Estado en un primer momento nos excluyó, luego a través de sus políticas sociales nos benefició en términos generales, a lo que se le puede dar ciertas adjetivaciones como asistencial, paternalista, etc., que de alguna manera reflejan el cómo los sectores sociales involucrados han recibido su atención.

Desde 1975 hemos denominado al accionar estatal frente a nosotras como una etapa “integracionista”, en la que sobresale una visión muy parcial de la problemática, un accionar más bien contradictorio que se grafica por ejemplo en que se capacita en ramas tradicionales favoreciendo la perpetuación de los roles, se ejecutan proyectos de promoción sin tomar en cuenta el factor tiempo de las beneficiarias, extendiendo sus ya largas jornadas de trabajo sin aliviar sus tareas domésticas; se impulsan proyectos productivos comunitarios paternalmente conducidos, creando dependencias con el Estado y conflictos que desarman la organización.

Lo que nos queda por precisar es que no han existido políticas serias y responsables para asumir con decisión y buscar respuestas integrales a la plena incorporación del 51% de la población al proceso de desarrollo del país.

### **Las respuestas las están construyendo las mujeres**

Debemos afirmar que los pequeños y grandes logros hasta aquí alcanzados, se deben a un accionar histórico de las mujeres ecuatorianas, que desde diferentes vertientes, con las más variadas influencias, han ido lenta pero tesoneramente consolidando una presencia cada día más visible y auténtica.

Pero queremos destacar que es a partir de 1975, y especialmente en la década de los ochenta, gracias a vientos frescos que nos vinieron de toda América Latina y de los movimientos de liberación de las mujeres que surgieron en varios centros del Primer Mundo, que las mujeres ecuatorianas inician por cuenta propia y con cierta audacia un recorrido difícil, viciado de rezagos heredados, sinuoso y complicado por la diversidad de situaciones en que sus actoras se desenvuelven.

Se desata así un proceso lleno de color por los matices y zigzagueante por los retos.

Las pobladoras del suburbio se reúnen para conseguir el relleno de una calle, las campesinas un Centro de Salud, las estudiosas forman centros de investigación, las amas de casa se dedican al voluntariado más planificado y con objetivos, las profesionales plantean reformas, las sindicales reclaman una Secretaría de la Mujer, las militantes luchan por la creación de un espacio propio y el reconocimiento de su trabajo al interior del Partido, las feministas crean espacios de mujeres donde se asesora jurídicamente a las mujeres en sus derechos, se realizan talleres de salud alternativa, etc.; forman un coro de voces aisladas, se debate sobre identidad, violencia sexual, participación política, recuperación del cuerpo y del placer, relaciones de poder en la familia, con la misma intensidad que se denuncia la carestía, la falta de oportunidades de empleo, se reclama por los derechos humanos, y se consolida la democracia al replantear sus contenidos; así emerge un sujeto social que reclama su voz y su puesto en el convivir nacional.

A propósito, Lili Rodríguez anota en su trabajo, “Movimiento Organizado de Mujeres: una fuerza transformadora”: el objetivo de la organización de las mujeres apunta a la búsqueda de relaciones igualitarias entre los sexos, a fin de que las diferencias biológicas no generen desigualdades sociales, ni valorizaciones distintas para lo público o privado; la acción de las mujeres busca armonizar la vida cotidiana y personal con la vida pública, en una síntesis potenciadora de una concepción integral de vida. Esta acción

se inscribe en una propuesta radical de transformación social, para poner fin a la explotación capitalista y al dominio patriarcal y abrir posibilidades de desarrollo humano para hombres y mujeres”.

La redefinición -gestada desde la praxis del Movimiento- de los conceptos de poder, política, democracia, vida cotidiana, autoritarismo, obliga a las mujeres a participar activa e igualitariamente en los niveles de decisión de las diferentes instancias del quehacer político y público del país, pero estos niveles son casi inaccesibles aún para nosotras, lo que se ha convertido en el limitante más importante en la actual coyuntura.

Ya en este punto creemos haber logrado:

- Que la sociedad tome conciencia, que el problema de la mujer no es exclusivamente de nuestra incumbencia, sino que hay que asumirlo como un problema social.
- Que si bien la discriminación subsiste y la subordinación persiste, tanto en el ámbito de lo privado como en el público, estos hechos son permanentemente denunciados con objetividad, lo que ha permitido al interior un crecimiento de la conciencia de género.
- Que sin lugar a dudas el proceso de organización que ha vivido la mujer ecuatoriana es lo más significativo de la década, hecho que al momento determina la formación de un movimiento social, que debe ser reconocido como tal y que se convierte en un válido interlocutor, tanto al interior de la sociedad civil como frente al Estado.
- Que en este gran avance organizativo las mujeres han desarrollado metodologías de trabajo, contenidos y propuestas que pueden ser un aporte significativo al Estado en varias áreas como salud, alfabetización, comunicación, promoción, estrategias de sobrevivencia frente a la crisis, etc., todas con denominadores comunes: creativos, informales, alternativos.

Sin embargo, vale la pena transcribir lo que Lilí Rodríguez señala en el documento anteriormente citado, sobre la actual situación del Movimiento como tal y que destaca los riesgos y alcances del mismo para que nos sirva de referencia “... la construcción del Movimiento Autónomo de Mujeres en el Ecuador todavía es un reto que transita por arenas movedizas, entre la necesidad de levantar reivindicaciones y propuestas específicas que den cuenta de la identidad de género, y la de entrelazar sus planteamientos al proyecto global por la transformación de la sociedad. Este reto enfrenta tentaciones y peligros. La tentación del separatismo, que confiere cierta comodidad, en el sentido de convertir a la organización de las mujeres en un “gheto”, de perder la perspectiva estratégica de cambio social y quedarse en las reivindicaciones específicas, de rehuir la responsabilidad de contribuir a la formulación del proyecto alternativo de la sociedad. Peligro de aislacionismo y de que sus propuestas no alcancen trascendencia política. De que los problemas y reivindicaciones de la mujer sigan siendo considerados “asuntos de mujeres”, en lugar de ser asumidos como problemas de la sociedad. Peligro de que las propuestas, al no existir una acción organizada de las propias mujeres, se pierdan en la ambigüedad o generalidad.

La autonomía del Movimiento conlleva a saber medirnos en una correlación de fuerzas, capaz de abrir espacios de acción que posibiliten llevar adelante nuestras reivindicaciones. Supone la permanente tensión entre conflictos y negociación y la adaptación de una táctica a los objetivos que nos mueven”.

¿Qué hacer?

1. Esta brevísima descripción que antecede nos muestra una realidad compleja, atravesada por múltiples componentes y que definitivamente requiere de una respuesta contundente que ataque en forma integral la problemática que nos ocupa.

La mujer, a más de madre-trabajadora, es un sujeto social cuya opresión ha limitado sus capacidades, participación y conciencia; por lo tanto, la sociedad ecuatoriana, el Estado, las instancias de organización social y las propias mujeres deben asumir la urgencia de su “real integración” y pleno ejercicio de sus deberes y derechos, pues no es posible pensar en el desarrollo de un país sin la participación igualitaria de la mitad de su población.

2. Las políticas que se definan, si bien pueden ser sectoriales, deben tener un eje centralizador que diseñe la respuesta integral, pero coherente, a los respectivos procesos al interior de un país pluricultural y con marcadas diferencias sociales, y supere la clásica referencia a la mujer como productora y consumidora.

3. Este eje coordinador debe partir de una concepción no solo integral, sino del conocimiento exhaustivo de la especificidad, localizando la raíz en la división social del trabajo, con su particular asignación de tareas por sexo y valoración diferente que se da a tales tareas.

Comprender este punto de partida nos lleva a alterar “una de las bases estructurales del sistema económico, así como las bases culturales de la opresión por sexos”. Por ejemplo, en los modelos vigentes de desarrollo se considera una estrategia clara impulsar políticas de empleo, al mismo tiempo que conocemos de las reales dificultades que existen para incorporar masivamente a la población económicamente activa al aparato productivo. Para el efecto es importante impulsar políticas específicas para que la mujer se incorpore, pero al mismo tiempo reclamamos alterar la valoración social de determinadas tareas, comprender la relación “tiempo-mujer” y revalorizar el trabajo del hogar, su función reproductiva frente a la función productiva de bienes, difundir el valor de estas tareas y replantearse una división del trabajo corresponsable al interior de la familia, aliviar este trabajo con apoyos solidarios comunitarios, a través de modelos no convencionales, capacitar a la mujer en tecnologías sencillas que alivien su jornada, etc.

Así debería conceptualizarse cada esfera de trabajo que se proponga (salud, vivienda, recreación, etc.), lo que representa en sí una garantía para llegar a la mujer y lograr su participación.

4. Consideramos que este eje, llámese en nuestro caso Dirección Nacional de la Mujer, debería entonces convertirse en un espacio que:

- Coordine inter-institucionalmente.
- Centralice las acciones dispersas.
- Canalice la participación de varios sectores, creando espacios de reflexión e intercambio de experiencias.
- Investigue áreas y sectores particulares.
- Informe y difunda a nivel social la temática.
- Priorice en sus acciones a los grupos más necesitados.

5. Esta instancia centralizadora deberá contar con la presencia y participación de las organizaciones de mujeres bajo un amplio concepto pluralista, para que todos los sectores tengan corresponsabilidad en las decisiones y se logre una coordinación que, respetando diversidad, unifiquen criterios que definan las grandes líneas de acción.

El documento sobre “pobreza crítica” en su capítulo “La participación, el Estado y la Acción Regional” (aprobado por la conferencia de UNCTAD en Bogotá), subraya con gran énfasis el valor de la participación ciudadana en el marco de una democracia que pretende responder a la pobreza. Para el efecto sostiene: “la principal función de la participación es liberar el potencial creativo que las sociedades manifiestan, en especial en los espacios de pobreza, como resultado de la diversidad que contienen... el rol de la participación debe ser conciliar diversidad con creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular mecanismos capaces de conciliar participación con heterogeneidad”.

Si el Movimiento de Mujeres por su parte y el Estado en la suya, visualizan conjuntamente una proyección de esta trascendencia, podríamos inscribirnos en un hito renovador.

Deberán crearse los canales de participación y para el efecto hay que basarse en la difusión y comunicación sociales, investigando desde las redes informales hasta la identidad de la organización popular. Por último, eso deberá tener implicaciones en la estructura del poder, en la toma de decisiones para lograr una auténtica movilización social, única fortaleza de la democracia que queremos constituir.

6. Dentro de este panorama es fundamental conocer que desde hace un año en Quito, más de 20 organizaciones se han reunido en “Acción por el Movimiento de Mujeres”, espacio de trabajo y reflexión que ha asumido como tarea la sistematización de las “demandas y propuestas” que hacen las mujeres organizadas. Este esfuerzo no ha sido concebido como una lista de reivindicaciones, sino como “el contenido mismo de su lucha”.

En el documento dado a conocer en enero de 1988 hay demandas concretas en diferentes áreas: trabajo productivo y trabajo doméstico, educación, salud, maternidad, política estatal, comunicación, violencia, participación política, legislación.

Si bien “Acción por el Movimiento”, se plantea como objetivo fortalecer el movimiento organizado de mujeres como una instancia autónoma, amplia, democrática, que organice las fuerzas, las voluntades, la iniciativa de todas las mujeres que buscamos una nueva sociedad, también reclama un marco político y estatal apropiados:

“Exigimos una democracia donde los derechos de las mujeres sean reconocidos no en el papel ni enunciados, que se cumplan en las actitudes, en la vida diaria. Una democracia en que la violencia contra las mujeres sea extirpada de raíz; donde la maternidad sea considerada función social y no nuestra responsabilidad exclusiva; una democracia que no nos discrimine en las leyes, en el trabajo, en los salarios, en las posibilidades de estudio, de acceso a puestos de dirección, a participación en la política; que altere las actuales relaciones verticales y autoritarias al interior de la familia; que nos vuelva receptivas y respetuosas de los demás, sabiendo que el poder que nos da la jerarquía, la experiencia, el conocimiento, la edad, no puede ser usado para dominar y oprimir ni reemplaza a la razón”.

7. Además tenemos que tomar en cuenta que de los pocos partidos políticos que nos han planteado la discusión de un “programa” es la Izquierda Democrática; en el mismo hay líneas generales que abordan los puntos más neurálgicos de la problemática de manera aislada:

- “Fortalecer la construcción de un poderoso movimiento de mujeres”.
- “Fortalecer reformas legales y acciones administrativas que garanticen los derechos de la mujer a la participación política”.  
“Integrar a la mujer al plan de empleo”.
- “Reformas en el sistema educativo, haciendo especial énfasis a la alfabetización de mujeres; y revisión de textos escolares”.
- “Presencia de la mujer en los proyectos de salud, vivienda barriales”.

Queremos destacar que existen puntos coincidentes con las propuestas de las mujeres y que, ya en el ejercicio de sus funciones, confiamos en la posibilidad real que se reorienten definitivamente la DINAMU y el Consejo Nacional de la Mujer, así como que se concrete la Comisión Parlamentaria de Asuntos de la Mujer y la Familia; instancias estatales en las que solo la acción conjunta nos garantizará coherencia en su accionar. Por nuestra parte, solo nos cabe concluir diciendo que requerimos urgentemente:

- conocer más sistemáticamente nuestra realidad;
- lograr con la movilización una presencia más crítica y creadora de estos nuevos sujetos sociales;
- colaborar en el diseño de respuestas integrales, consistentes y priorizadas.

EL SEGURO SOCIAL Y LA SEGURIDAD  
SOCIAL EN EL ECUADOR:  
UNA VISION CRITICA

**Marcelo Ribadeneira**

**Edison Aguilar**

**Marco Herrera**

**Marco Morales**

**Agustín Ribadeneira**

**Marcelo Yépez**

## **1. Características del Seguro Social y sus tendencias**

El nacimiento del Seguro Social en Ecuador data del 13 de marzo de 1928, con la expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, que crea la Caja de Pensiones para los empleados fiscales, municipales y maestros. Es un sistema de Seguro Social que mezcla acciones de protección, cooperativas y financieras.

El Estado ecuatoriano en el presente siglo comienza a dar beneficios sociales a determinados sectores, básicamente vinculados al Fisco. Así, en 1905 se dicta la Ley de Jubilación para los Telegrafistas, en 1908 la jubilación por invalidez para los bomberos y en 1917 la jubilación para el magisterio fiscal. Otros riesgos propios que cubre el Seguro Social son considerados en la década del 20, mediante normas de protección en materia de accidentes de trabajo. El 22 de septiembre de 1921 se dictan normas sobre "indemnización pecuniaria al obrero o jornalero por accidentes de trabajo", las que para 1927 consagran la responsabilidad del empleador de proteger a sus trabajadores respecto a los riesgos del trabajo, criterio que se afianzaría en la ley por responsabilidad por accidentes de trabajo del 6 de octubre de 1928.

Sin embargo es a partir de 1928 que se inicia en el Ecuador un régimen prestacional bajo el concepto de Seguro Social, organizado y dirigido desde el Estado.

En 1935 se crea el Instituto Nacional de Previsión, con el objeto de aplicar el régimen de Seguro General Obligatorio, norma que establece un organismo rector y eleva la protección de los trabajadores al carácter de obligatorio. El sistema se va perfeccionando con la creación de la Caja del Seguro, destinada a los empleados privados y obreros industriales y con la incorporación de la prestación médica que se concede a través de un Departamento de la Caja del Seguro.

La consolidación de este proceso tiene lugar en 1942, con la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio, que constituye el instrumento jurídico de aplicación de las técnicas y normas de un Seguro Social. En esta Ley se determinan las prestaciones que otorgará el sistema y la obligación de incorporar a los trabajadores agrícolas al Seguro Social.

En las décadas del 60 y 70 se produce la fusión de las Cajas, la desaparición del Instituto Nacional de Previsión y la integración del sistema en el "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social", como un modelo unitario, nacional y de carácter obligatorio.

Un segundo elemento en la caracterización del Seguro Social Ecuatoriano es el desarrollo de sus prestaciones. En 1928 se conceden las prestaciones de jubilación por invalidez, vejez y sobrevivientes. En 1937, se establece la prestación por enfermedad

y maternidad y a partir de 1951 se implementa la prestación de cesantía. Hacia 1964 se consolidó el sistema con la expedición del Decreto 878, que estableció como responsabilidad patronal el pago de subsidio en dinero por enfermedad para los trabajadores y empleados públicos y la cotización de la prima especial patronal del 1.5% mensual para financiar el Seguro de riesgos del trabajo, accidentes y enfermedades profesionales.

En materia de prestaciones complementarias, se desarrolla el seguro de cesantía adicional y las denominadas jubilaciones especiales, obtenidas por contratación con el Instituto y por leyes especiales que benefician a sectores vinculados con el Estado.

En materia de servicios financieros, se conceden los préstamos quirografarios e hipotecario y, como ayuda a la comunidad, los servicios del Monte de Piedad.

El Seguro Social ecuatoriano, hasta el año 64, protegió exclusivamente a quienes prestaban servicios bajo un contrato de trabajo, nombramiento, etc., es decir a aquellas personas con relación estable y permanente de trabajo.

En 1964 se expande la cobertura del Seguro Social, incorporando a sectores que por sus modalidades de trabajo o condiciones económicas, no podían acceder al tradicional sistema del Seguro Social. Así se incorpora a los artesanos, domésticos, clero, trabajadores de la construcción, escogedores de café, pescadores, trabajadores azucareros, etc.

En el ámbito de la cobertura, merece mención especial el Seguro Social Campesino, que inicia sus labores en 1968 con 4 comunas. Para ampliar su radio de acción, en 1973, con la expedición del Decreto Supremo 307, se establece para el quinquenio la incorporación de 100 comunas y la contribución del Estado para este fin. El 13 de mayo de 1986, se expide la Ley 021 con la que se logra la incorporación del trabajador agrícola y de su familia, la afiliación voluntaria y el fondo marginal de Seguridad Social, lo que permitiría, en teoría, tener la normativa necesaria para proteger al sector rural, mediante el Seguro Social Campesino, el Seguro Agrícola, la afiliación voluntaria rural, e iniciar los trabajos para cubrir a los sectores urbanos-marginales.

Sin embargo, para 1986, solo 1'294.195 personas estaban afiliadas al Seguro Social, lo que representa el 13,4% de la población ecuatoriana y tan solo el 36,5% de la población económicamente activa.

De 1950 a 1979, la población asegurada creció anualmente a un ritmo del 4,63%, fundamentalmente en la década del 70, en que se desarrolló a un ritmo promedio del 6%, con un ligero decrecimiento para lo que va de la presente década, en que bajó al 5,6%, considerando únicamente la población del seguro general.

Es de anotar que en las cifras globales, el impacto del aumento de población está dado por el crecimiento masivo del Seguro Social Campesino. En 1970 existían 4.093 derechohabientes y 5.419 en 1973, cuando arranca el programa con financiamiento estatal en 1978, ascienden a 72.796 y en 1981, en que se dicta la Ley del Seguro Social Campesino, llegan a 108.522. A la fecha, existen 560.000 derechohabientes en este sistema.

## 2. Situación actual del IESS

### 2.1. Estructura Organizacional.

El desarrollo de una institución estatal y, en especial, de su aspecto organizativo, están determinados, en primer lugar, por la función y ubicación que tiene la institución en el aparato estatal. Depende de si su funcionamiento se orienta hacia la acumulación o hacia la legitimación y es, por tanto, diferente si participa en la reproducción de las condiciones generales de la producción y de la circulación o en la reproducción de la fuerza de trabajo.

En segundo lugar, hay que considerar la naturaleza tanto del objeto de trabajo como de sus actividades, es decir, establecer su importancia social, económica y política. En tercer lugar, hay que tomar en cuenta el avance y apropiación del conocimiento disponible, en lo que se refiere a la planificación y organización de las actividades, la administración de los recursos, la disponibilidad y calificación del personal institucional y la tecnología disponible e incorporada.

Estas determinaciones explican el modelo organizacional de una institución estatal, que también implica, de alguna manera, variaciones debidas a la lucha social de los distintos actores involucrados.

El modelo organizacional es, por lo tanto, resultado de esta compleja determinación y comprende la estructura administrativa, el funcionamiento y los recursos.

La estructura administrativa es la disposición orgánica de decisión, gestión y control. Define la jerarquía, competencia y responsabilidad de cada instancia y la coordinación entre éstas. La estructura administrativa se expresa en el conjunto de disposiciones legales generales y específicas que legitiman y norman la existencia de una institución.

La organización del trabajo y la productividad, que dependen de la incorporación de tecnología y del desarrollo de la división de trabajo, permiten comprender el funcionamiento de una institución, lo que estará en relación con lo que ésta entrega a la sociedad como bienes o servicios.

En cuanto a los recursos humanos, materiales o administrativos, importa su número, calidad, distribución, así como su adecuada y oportuna disponibilidad y uso.

El modelo organizacional del Seguro Social ecuatoriano se caracteriza por ser esencialmente de doble naturaleza: por un lado, interviene facilitando o asegurando la reproducción de las condiciones generales de la producción y circulación y, por otro, interviene en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta doble naturaleza es precisamente su contradicción fundamental y la que explica su desarrollo: la oposición entre su función de garantizar la reproducción de las condiciones generales de la producción y circulación (inversión y financiamiento social), y su función de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo (gasto social).

Esta contradicción moldea el aspecto organizacional y de gestión del seguro social

que, como resultado final, busca proporcionar capital barato al desarrollo capitalista y también, reparar la fuerza de trabajo para su más pronta reincorporación a la producción. Esta contradicción entre lo que significa inversión y financiamiento social y gasto social, está condicionada o delimitada por la función legitimadora que también ejerce el Seguro Social como parte de la reproducción social. Legitimación frente a los intereses tanto de los sectores sociales ligados al capital como de los sectores sociales ligados al trabajo.

Además, en el caso del Seguro Social ecuatoriano, hay que tomar en cuenta que el modelo organizativo es el resultado de una forma de seguridad social que se originó y desarrolló en formaciones sociales industrializadas y que fue trasplantada a una sociedad atrasada como la ecuatoriana. También hay que considerar que los rasgos organizacionales reflejan el desarrollo alcanzado por la administración pública del resto del Estado Ecuatoriano o, dicho de otro modo, por la escasa diferenciación de aquella.

### 2.1.1. La estructura.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Seguro Social desarrolló estructuras administrativas diferentes y en permanente disputa.

Las variadas “reformas administrativas” han provocado un crecimiento desproporcionado e incoherente de la estructura administrativa de la institución. En gran parte, éstas han consistido en fusiones y superposiciones que han desnaturalizado la relación entre los distintos planos de la gestión y han provocado que no estén claramente definidos ni establecidas las líneas de jerarquía y dependencia ni los ámbitos de competencia y responsabilidad, y que la ausencia de coordinación sea la norma.

Las disputas en torno a la jerarquía, la competencia, la coordinación, son las que matizan y explican el desarrollo e historia de los órganos de decisión del Seguro Social. La no comprensión del origen de estas estructuras hace que en los informes nacionales o extranjeros sobre este tema, se planteen como aspiraciones la unificación de las estructuras existentes, entendiendo como tal el sometimiento del conjunto a una de ellas, y la necesidad de una “reforma administrativa” para modernizar la gestión y el funcionamiento del Seguro Social, sin haber replanteado previamente la orientación de la actividad del instituto.

Lo mismo puede decirse de la instancia operativa que, producto de estas reformas epidérmicas o formales, ha sufrido un estancamiento y una estructura anárquica, donde se combina lo atrasado con lo moderno.

En cuanto al control, existe una frondosidad y dispersión de disposiciones que, en la práctica, no garantizan sino interfieren en la gestión administrativa y financiera. Este es un aspecto sumamente sensible, que refleja la falta de transparencia en las relaciones con el resto del aparato estatal. Dichas relaciones han estado encaminadas a cumplir con la acumulación, y de allí la abundancia de mecanismos de control contable y financiero.

La normalización es inexistente y aparece como imposible, pues la generación de

sistemas universales de información y normas generales traducen las contradicciones de ser originados en sistemas administrativos superpuestos que impiden y convierten en una utopía el desarrollo de la investigación, la planificación y el control administrativos.

La relación de la estructura organizacional con el resto del aparato estatal ha sido enmascarada con el fantasma de la autonomía, lo que aparte de constituir una ficción, en la práctica se ha manifestado en una estrecha dependencia, dada la especificidad de las funciones del Seguro Social y la trascendencia de sus actividades, que reproduce los males de la administración pública y el atraso administrativo de toda el área social del Estado.

La crisis surge cuando el atraso organizacional afecta al papel que el Seguro Social juega en torno a la reproducción de las condiciones generales de la producción y de la circulación, o cuando los gastos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo amenazan a los primeros.

Eso explicaría la inexistencia de un plan de desarrollo organizacional o administrativo del IESS, dando la impresión de que su funcionamiento es producto de la inercia, y que las reformas administrativas se han encargado de superponer estructuras, funciones y disposiciones legales, lo que ha creado una anarquía en la cual conviven lo anacrónico con lo moderno, y que permitiría caracterizarla como una estructura "tumoral".

#### 2.1.2. El funcionamiento.

Las funciones del Seguro Social configuran no solo su estructura sino también su ejercicio que se expresa en la organización, producción y productividad del trabajo.

El indicador más sensible de la división del trabajo en el avance de una institución es la superación de la gestión exclusivamente operativa y la incorporación de la investigación, la planificación, el control y la normalización en la decisión, gestión y ejecución.

En el caso ecuatoriano, no existe ningún indicio de investigación, planificación, control o normalización administrativos. El control está concentrado en los aspectos financieros y contables y no en la calidad de los servicios que presta la institución.

La incorporación de tecnología es diferencial en las áreas del Seguro Social. En las áreas operativas se puede encontrar una alta incorporación de tecnología moderna, mientras en las áreas administrativas es atrasada y hasta obsoleta. Diferencia que se explica por las limitaciones que impone la legitimación.

#### 2.1.3. Los recursos.

De manera general, en el manejo administrativo de los recursos también se expresa la contradicción respecto a las funciones del Seguro Social y los límites que le impone la legitimación estatal, pues la administración eficiente de los recursos, además de otros elementos, es la que interviene en la organización, producción y productividad del trabajo.

Estas determinaciones y condicionantes generales permiten analizar el número, calidad y distribución de los recursos. Se entiende entonces por qué las insuficiencias o deficiencias en la adquisición, abastecimiento, reposición, mantenimiento y disponibilidad de recursos, que son distintos en las diferentes áreas y en los distintos planos o instancias de la gestión (decisión, gestión, control, normalización).

## 2.2. Cobertura y prestaciones.

El esquema prestacional del Seguro Social ecuatoriano y su evolución derivan, por un lado, del modelo europeo que le sirve de referente y le imprime rasgos determinantes, y por otro, de las condiciones concretas de desarrollo de la sociedad, que impone determinadas limitaciones y ajustes al modelo en su aplicación y marca rasgos específicos en su desarrollo.

El modelo europeo clásico del Seguro Social, es la respuesta que da la sociedad capitalista industrializada y de "pleno empleo" a la necesidad de proteger la fuente fundamental de riqueza: la fuerza laboral, amenazada por los riesgos del proceso de industrialización y urbanización y el deterioro del habitat. Ella se orienta a la reparación o "curación" de la fuerza de trabajo, a la atención de aquellos aspectos de su reproducción cuya ausencia o déficit podrían afectar la continuidad de los procesos de trabajo al interior de la unidad productiva y, consecuentemente, al proceso de valorización del capital. De esta manera, el esquema se limita a la protección de la fuerza de trabajo en su reproducción como fuerza laboral, para reponer su fuerza muscular y conservar la vida, la salud y su capacidad de consumo, y elimina otros aspectos de la reproducción como son la satisfacción de necesidades socio-culturales (recreación, deporte, educación y capacitación). Al mismo tiempo, el Seguro Social constituye una respuesta del sistema capitalista en pos de legitimar la presencia del Estado en la sociedad.

La aplicación de un modelo creado para países industrializados y de salarización general, en una sociedad altamente heterogénea, tanto en su estructura productiva como laboral, genera una contradicción entre ese modelo asumido por el Estado y las necesidades reales de la reproducción de la fuerza de trabajo.

El modelo impone como aspecto fundamental la limitación laboral de las prestaciones a empleados y obreros asalariados. Su ampliación obedece a las condiciones propias del desarrollo de la sociedad, particularmente la contradicción que surge entre las necesidades del sistema en el ámbito de reproducción social -que exige orientar las acciones del Estado hacia el apoyo de las condiciones generales de la producción- y las presiones sociales que exigen la intervención del Estado en el mejoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

De este modo, las fases de ampliación prestacional y de cobertura hacen referencia a los distintos momentos de esta contradicción. Fundamentalmente al nivel de presión y lucha social de las clases ante el Estado.

En 1928 se comienza otorgando jubilación y montepío, en correspondencia a las presiones y expectativas de los beneficiarios de la Caja de Pensiones: empleados estatales y bancarios. Recién en 1964 se asume el Seguro de Riesgos de Trabajo, típica pres-

tación correspondiente a trabajadores manuales, lo que de paso permite matizar el concepto de que en nuestro país el Seguro Social surgió por efecto directo y único de la lucha de los obreros. Caben entonces las preguntas: ¿por qué los beneficiarios fueron, en primer lugar, los empleados estatales y bancarios? y ¿por qué el esquema prestacional no se ajustó inicialmente a las condiciones de trabajo de los obreros manuales?

El desarrollo de la contradicción entre la orientación estatal por apuntalar los procesos de producción y circulación y la presión social que exige atención en la reproducción de su fuerza de trabajo, ha dado como resultado la extensión paulatina de la cobertura a otros grupos de trabajadores que no tienen el status de trabajadores manuales o empleados asalariados bajo una modalidad "reducida" del esquema prestacional. Esto ha generado internamente un proceso de diferenciación que, contradictoriamente, constituye una ruptura con el modelo clásico laborista y a la vez, refleja amplificadamente los grados de explotación a los que se ven sometidos los trabajadores en la sociedad.

Este proceso se inició en 1964 con la creación de los Seguros Especiales y se consolidó en 1981 con la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, sector que recibe el esquema prestacional más reducido.

En la actualidad podemos distinguir varios grupos de acuerdo al esquema prestacional, como se puede ver en el Anexo estadístico, (cuadro 4).

Del cuadro se establece que los trabajadores bajo el régimen de Seguro General, secciones "A" y "B" (con excepción de afiliados voluntarios y diplomáticos en el exterior) más los trabajadores de la construcción (Seguros Especiales), reciben el total de prestaciones y servicios establecidos, mientras que al resto se le otorga diferencialmente el esquema reducido. Vale destacar que, además del esquema prestacional oficial, algunos grupos de trabajadores han conseguido incrementos en la cesantía y jubilación a través de contratos adicionales; tal el caso de trabajadores bancarios, magisterio y trabajadores gráficos.

Los factores de diferenciación son: la cesantía, el subsidio de enfermedad, el subsidio por maternidad, el seguro de riesgos del trabajo, los préstamos y los fondos de reserva. Lo que se mantiene constante para todos los grupos es jubilación, mortuoria y seguro de enfermedad.

En lo que respecta a la población protegida es necesario resaltar la limitada cobertura, que no sobrepasa el 14% de la población total y el 40% de la población económicamente activa. El crecimiento de la población asegurada al Instituto se ha dado con ritmo variable. En el período 50-62 fue aproximadamente de 5% anual. Entre 1962 a 1970, el ritmo baja a alrededor del 4%. En la década de los 80, el crecimiento fue del 7.15% anual, y en los años 83, 84 y 85 se registran crecimientos entre el 10 al 15% anual, debido a la incorporación masiva del Seguro Campesino. En los años posteriores, la tendencia se estabiliza en cerca de un 7% anual de crecimiento.

En cuanto a la cobertura de población por sectores económicos, el Seguro Social refleja aproximadamente la estructura de la PEA del país: el sector terciario concentra

el mayor porcentaje de beneficiarios (42% aproximadamente de la PEA total), mientras el sector secundario alcanza solo 17% aproximadamente. Igualmente, se manifiesta una tendencia de incremento en la cobertura del sector primario, que de un 10,84% de la PEA en 1982 pasa al 26,24% en 1984 con la incorporación de los campesinos.

Las principales prestaciones que el Instituto otorga actualmente son las siguientes:

- **SEGURO DE ENFERMEDAD:** atención médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y hospitalaria. Si la enfermedad produce incapacidad temporal para el trabajo, el asegurado recibe un subsidio en dinero.
- **SEGURO DE INVALIDEZ:** pensión jubilar a los afiliados que se incapacitan física o mentalmente para el trabajo. El monto mínimo es el 100% del sueldo mínimo vital.
- **SEGURO DE VEJEZ:** jubilación ordinaria a afiliados que cumplieren 55 años de edad y 30 de aportación, 60 años de edad y 25 de aportación ó 65 años de edad y 15 de aportación.
- **SEGURO DE MUERTE:** concesión de pensiones de montepío y seguro de viudez y orfandad causados a determinados deudos o sobrevivientes del afiliado fallecido. Si el fallecido es jubilado solo hay lugar a pensiones de montepío.
- **FONDO MORTUORIO:** entrega de una cantidad de dinero a los deudos de un asegurado que hubiere cumplido por lo menos 6 cotizaciones calendario dentro de los últimos 12 meses anteriores al fallecimiento.
- **SEGUROS DE RIESGO DEL TRABAJO:** comprende tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesionales, riesgos que generan derechos en caso de disminución de la capacidad o incapacidad para el trabajo.
- **SEGURO DE CESANTIA:** es una modalidad de cooperativa de reparto y se otorga al asegurado cuantas veces éste quedare cesante por más de dos meses, y hubiere acreditado por lo menos 24 imposiciones. El monto se fija en relación a los tiempos de servicio y las remuneraciones percibidas por el afiliado.

### 2.2.1. Area médica.

La prestación médica es el prototipo de la función destinada a la reproducción de la fuerza de trabajo. Para su análisis hay que ubicarla dentro de la contradicción que al interior del Seguro Social le enfrenta con las otras actividades destinadas a la función ligada al capital.

Es en este contexto donde pueden entenderse fenómenos como la denominada crisis del Area Médica, la lucha por su autonomía administrativa y los problemas para su crecimiento.

El conflicto en torno a la autonomía se origina porque, luego de un primer período de crecimiento o desarrollo autónomo, el Area Médica se integra con la llamada Area

Administrativa, lo que produce deficiencias e insuficiencias administrativas propias de la incorporación a una estructura destinada a otros propósitos.

La llamada crisis se evidencia cuando, por la incorporación de tecnología, insumos, equipos y fármacos, y por el incremento de la división de trabajo que demanda el cumplimiento del modelo curativo de atención médica, los costos se elevan y comienzan a aparecer los déficits, es decir, el gasto en salud se incrementa restando fondos que podrían ser destinados al área de inversión y financiamiento social, lo que explica los problemas para el crecimiento, pues los proyectos de ampliación de cobertura son rechazados por los costos que representarían.

Estos elementos permiten entender la problemática general del Area Médica: 1) la ubicación en una institución que cumple dos funciones: una referida a la acumulación y otra para la reproducción de la fuerza de trabajo; y, 2) el tipo de actividades que realiza para proteger el desgaste de los trabajadores, que demanda un incremento sostenido de los gastos provocados por un esquema primordialmente reparador.

Esto explica el embotamiento o estancamiento del desarrollo organizacional que restringe su productividad, resultando una estructura administrativa: i) con escasa división del trabajo o especialización, ii) que en su funcionamiento no tiene presencia de la investigación administrativa, la planificación, el control ni la normalización; iii) con mínima incorporación de tecnología administrativa, y iv) sin suficiente disponibilidad de los diferentes tipos de recursos necesarios para su gestión. Todo esto repercute, también, en el incremento permanente de sus costos.

El desarrollo administrativo, y por ende la productividad, están limitados por la necesidad del Estado de legitimarse ante el capital, estableciéndose una empresa estatal de servicios ineficiente y de baja productividad que no compite con ventaja ante el capital involucrado en la misma área de servicios.

Pero así mismo, no se puede disminuir la productividad y la producción por debajo de un límite que la vuelva muy costosa y afecte la legitimación frente a la fuerza de trabajo.

Además, es necesario tener presente la función económica de la prestación médica, al asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el servicio de salud brindado socialmente que libera al capital individual del costo de su reproducción al ser asumido colectivamente y, porque mantiene una tendencia a la baja del valor de la fuerza de trabajo al recibir este servicio que, de otra manera, debería ser adquirido directamente mediante un salario más alto demandado ante el capital.

Todo aquello explica las características principales de esta prestación:

a) Ambito de cobertura poblacional: existe una distribución de las actividades, infraestructura y recursos médicos concordante con la concentración de la población general, población económicamente activa, población afiliada y actividades económicas de mayor rentabilidad.

b) Calidad de prestación: se mantiene la función básica de reparar en el menor tiempo

posible la fuerza de trabajo para que se reintegre al proceso de producción. No se modifica la tendencia, desde hace muchos años, de que el 90% de todas las consultas están dedicadas a la recuperación y el 10% a fomento y prevención, y aún así, este último porcentaje está sobrevalorado. Permanece invariable la atención estrictamente individual, en contradicción con el supuesto reconocimiento del ser humano como ente bio-psico-social. (Anexo N° 5)

De este modo, la efectividad de la prestación no resulta lo prioritario y no es posible identificarla, porque no existe el conocimiento epidemiológico de las características de la población cubierta para valorar la prestación y su capacidad de reducción de las tasas negativas de morbilidad, mortalidad general y materna, accidentabilidad, etc., y peor, algún tipo de tasa positiva. Más aún, se mantiene la dispersión de la atención dirigida al individuo enfermo, independientemente de lo que se realiza o debe realizarse en el ámbito del trabajo en el que aquel individuo adquiere una enfermedad o está sujeto a situaciones riesgosas para su salud, a cargo de los departamentos de Medicina del Trabajo e Higiene y Seguridad Industrial.

c) **Financiamiento:** El modelo curativo, dispensarial y hospitalario, que incorpora rápidamente la tecnología de punta y desarrolla al máximo la división del trabajo con su especialización y tecnificación crecientes e irreversibles, siempre encontrará un presupuesto insuficiente. El déficit de esta prestación seguirá en ascenso. (Anexo 6 y 7).

d) **Control y gestión:** La caracterización general de la estructura y funcionamiento administrativo explican que hasta el momento no se haya elaborado otra alternativa que la derogatoria del 1111 y sus agregados.

### 2.2.2. Seguro Social Campesino.

El Seguro Campesino tiene como ámbito específico de acción el mantener, asegurar y garantizar una parte de la reproducción de la fuerza de trabajo campesina. De aquella que no se cubre con los ingresos obtenidos por la venta y/o autoconsumo de productos agrícolas y artesanales. Concretamente, cubre las necesidades en los períodos “no productivos” del campesino: vejez, invalidez, enfermedad, y la necesidad de protección a la salud a lo largo de todo su ciclo vital.

Este Seguro se inició mediante la modalidad de un plan piloto en el año 1968. Su cobertura alcanzaba a 4 comunidades campesinas y 4.093 beneficiarios. Las prestaciones que se otorgaron eran: a) enfermedad, maternidad, atención odontológica y canastilla maternal; b) auxilio de funerales. En 1973, el gobierno de la Fuerzas Armadas incrementó la contribución estatal al programa del Seguro Campesino, con lo cual se logró ampliar la protección a 263 organizaciones y 107.900 personas en 1980.

Posteriormente, mediante Decreto N° 81, de noviembre de 1981, se aprueba la “Ley de Extensión del Seguro Social Campesino”, en donde se establece la ampliación progresiva de la prestación a todos los miembros de la familia campesina pertenecientes a comunas, cooperativas, asociaciones o cualquier otra forma similar de organización popular, así como a familias campesinas que sin pertenecer a organización popular alguna, manifiesten su voluntad de afiliarse.

En dicha Ley, el IESS consagra los beneficios que anteriormente se otorgaban, pero ahora bajo el principio de universalidad de los beneficios al conjunto familiar, sin discriminación alguna; establece un mecanismo de equidad para el cálculo de las prestaciones de carácter económico, en base al salario mínimo vital, acorde a la cambiante realidad económica del país y, además, incrementa significativamente el hasta entonces exiguuo financiamiento basado en el principio de solidaridad social, esto es, una contribución adicional del 1% repartido entre Estado, empleadores y trabajadores asalariados afiliados, más el aporte mensual de los jefes de familia campesina (1%).

La cobertura se amplió significativamente alcanzando en 1986 a 1364 organizaciones y 434.034 beneficiarios.

La Ley 021 consagra el seguro social para los trabajadores agrícolas en relación de dependencia, norma la afiliación voluntaria para el sector rural y reforma la ley de creación del Seguro Social Campesino.

Sin embargo, esta significativa ampliación del programa ha ido y va encontrando serias incompatibilidades con la estructura normativa, administrativa, económico-financiera y operativa. Incompatibilidades que responden a que la dinámica funcional del modelo implementado, su concepción doctrinaria de origen y la metodología utilizada no responden a la específica, compleja y cambiante realidad en que se desenvuelve el campesinado y el sector agrario en general.

Esto se ha traducido en una expansión significativa del gasto estatal destinado al sector rural, pero que en cambio muestra relativos éxitos y mayúsculos problemas. En efecto, los índices de morbilidad no evidencian descensos significativos, las condiciones sanitarias del medio ambiente no han mejorado, los problemas nutricionales siguen presentes, el costo de los programas curativos de salud es alto comparado con los beneficios reportados, la participación del campesino en los programas es baja, la deserción de beneficiarios va creciendo, etc.

En los últimos años el modelo del Seguro Campesino ha privilegiado las prestaciones de salud. Este sistema se caracteriza por ser de naturaleza reparativa y sus insuficiencias desde el punto de vista social y de eficiencia y eficacia son notorias. Los esfuerzos se concentran más en curar enfermedades que en combatir las causas de su aparición y desarrollo, mientras estadísticamente se revela que las enfermedades infecciosas y parasitarias siguen siendo las patologías prevaletentes de las zonas rurales.

Esta aparición del sector público en el mantenimiento de la fuerza de trabajo campesina significa un importante avance social, al cual es menester fortalecer y mejorar en base a propuestas integrales fundamentadas en el conocimiento de la realidad campesina.

## **2.3. Financiamiento**

### **2.3.1. Fuentes.**

El financiamiento del Seguro Social se basa en tres fuentes: la aportación personal, la

patronal, la contribución del Estado correspondiente al 40% de las pensiones pagadas por jubilación y muerte y el reintegro de utilidades por inversión de sus capitales.

Los aportes patronal y personal financian cada una de las prestaciones de la siguiente forma:

Seguro de enfermedad	5,41%
Riesgos de trabajo	0,50%
Cesantía	3%
Cooperativa mortuoria	1%
13ra y 14ta. pensiones	1%
Campesinado	0,70%
Invalidez-vejez-muerte	6,39%
Gastos administrativos	1,2%

La Ley 021 establece un financiamiento global del sistema y cada prestación tiene contabilidad, financiamiento y balances propios, siendo independientes en su administración.

Vale preguntarse de dónde surgen los fondos depositados en el Seguro Social. La aportación empresarial, por ejemplo, es trasladada inmediatamente a los costos de producción y, por ende, a los precios finales de los productos y servicios, de donde se deduce que son los consumidores –léase toda la población– quienes soportan el costo del sistema.

En tanto, los aportes estatales se obtienen del monto de impuestos o contribuciones que son pagados también por buena parte de la población nacional, principalmente por aquellos que perciben sueldos fijos. Si consideramos, además, que la riqueza de la sociedad puede dividirse en *sobre-producto social* (ganancia), que es apropiada por los dueños de los medios de producción y de circulación, y *producto necesario* (salarios), que corresponde a la porción que se destina a la subsistencia de los trabajadores, se deduce, por la composición numérica de los trabajadores respecto al total de la población, que los fondos surgen, en su mayor parte, del producto necesario. Son entonces los trabajadores, activos y no activos, unos afiliados y otros no, los que sostienen el sistema de seguridad social.

El impacto económico que produce este mecanismo de financiamiento, frente a la escasa cobertura poblacional es calificado como de *regresividad*, porque profundiza las distancias de privilegio entre los afiliados y la población total.

Los fondos depositados en el Seguro Social, sea por los patronos, el Estado o los propios trabajadores, corresponde a una fracción del salario. Las retribuciones que recibe el trabajador pueden ser entregadas directa y cotidianamente (salario directo), indirectamente o en el futuro (salario diferido). Las pensiones y servicios del Seguro Social justamente corresponden a este último tipo.

Por otra parte, el régimen de financiamiento del Seguro Social combina el reparto simple para los servicios, (asistencia médica, principalmente) y el de acumulación (capi-

talización) para el caso de las pensiones. Este último permite además obtener otra fuente de ingreso que surge del rendimiento de los capitales invertidos.

Las inversiones del IESS se han orientado a las denominadas inversiones privativas y no privativas, es decir, aquellas destinadas al Instituto por Ley o Reglamentos, y aquellas propias del mercado bursátil.

### 2.3.2. Papel del IESS en la acumulación capitalista.

#### a) Presupuesto del IESS.

Para 1980, el presupuesto del IESS correspondía al 50.5% del presupuesto total del Estado, porcentaje que ha ido decreciendo paulatinamente, hasta que en 1987 era del orden del 41,2%.

En lo relativo a gastos corrientes y de capital, en 1980 los del IESS eran del 57.2%, mientras que los del Estado eran del 27.6%; para 1987 la cifra del IESS cae al 41.4% y la del Estado es 27.6%.

Los problemas de mayor importancia en los ingresos del IESS son: la deuda del Estado, la mora patronal (privada y pública) y la baja rentabilidad de las inversiones.

#### La deuda del Estado.

La deuda del Estado está constituida por los préstamos hechos por el IESS al gobierno central, que son constantemente renegociados y han llegado a montos multimillonarios.

Tiene su origen en el no pago de sus obligaciones. El Estado debe cubrir varias obligaciones con el IESS: aportes patronales de sus servidores; pago del 40% de las pensiones jubilares y de montepío en curso de pago; valor de la reserva matemática para el financiamiento de las jubilaciones especiales del magisterio, telecomunicaciones, ferrocarriles, trabajadores de la industria gráfica y el permanente y crónico déficit de las Cajas Militar y Policial.

El Estado ignora estas obligaciones y a partir de año 1964 recurre a un sistema de pago a 20 años plazo, con intereses del 7% mediante pagos semestrales (anexo N° 8).

La repercusión mayor de la deuda del Estado está dada por la falta de oportunidad de inversión que tiene el Instituto y la baja o nula ganancia que se tiene por este concepto.

*La deuda patronal.* El atrasarse hasta varios años en el pago de las obligaciones para con el Instituto ha constituido un buen negocio para numerosos patronos, pues mientras se cobraban intereses y multas del orden del 16% anual, se privilegiaba el ahorro con tasas mayores. Aún hoy en que el IESS cobra el 32% de interés, sigue siendo un atractivo financiero no cubrir las obligaciones para con él. Por problemas de carácter administrativo es imposible señalar el monto de la mora, pero se calcula que estaría en el orden de los 3.800 millones de sucres.

*Deuda patronal pública.* Corresponde a la deuda de Municipios, Consejos Provinciales, Universidades, que constituyen una dura carga para el Instituto.

*Déficit Caja Militar y Policial.* Entre los problemas que afectan al Seguro Social está el de la diferencia entre los ingresos y egresos reales de las Cajas Militar y Policial. En 1980 ingresaron 319 millones de sucres y egresaron 752 millones; para 1987 ingresaron 5.635 millones y egresaron 9.490. En el período, el déficit fue del orden de 9.120 millones, que mediante el sistema de consolidaciones serían pagados a largos plazos y bajos intereses.

*Rentabilidad de las Inversiones del IESS.* Las inversiones del Instituto tuvieron el siguiente comportamiento:

1978	7,39%
1979	10,22%
1980	8,51%
1981	8,78%
1982	10,79%
1983	9,30%

El rendimiento promedio en estos años fue del 9% frente a una inflación promedio del 30% durante el mismo período, lo que implica un crecimiento negativo en la rentabilidad institucional.

Los valores del IESS están invertidos en los siguientes rubros (en millones de sucres):

Bonos Fiscales	2.288
Cédulas Hipotecarias	10.853
Bonos Prenda	887
Bonos de Garantía	1.074
Obligaciones de Empresas	106
Acciones de Empresas	1.189
Intereses por cupones	8.700
Total	26.097 millones de sucres

b) Análisis del papel del IESS en la acumulación.

En su gestión económica, el Estado capitalista cumple dos funciones principales: acumulación y legitimación. La acumulación comprende las acciones tendientes a mantener o crear condiciones de rentabilidad de los capitales particulares; la legitimación es el conjunto de acciones tendientes a mantener o crear condiciones de armonía social a través de la mistificación de los procesos y la represión y control sociales.

La intervención del Estado en términos de la acumulación tiene que ver con el desarrollo de proyectos y servicios que rebajen el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo; se encarga de aquellas necesidades que el capitalista no cubre con el salario o los de infraestructura física (proyectos viales y otros) que son indirectamente productivos.

El IESS se encarga de cubrir:

- Una parte de las necesidades en períodos no productivos de los trabajadores: vejez, enfermedad, cesantía.
- Una parte de las necesidades mediatas que se extienden a lo largo de la vida de los trabajadores: salud.
- Una parte de las necesidades de bienes de consumo duradero a través de sus sistemas de crédito quirografario e hipotecario.

Las inversiones que el IESS realiza pueden ser caracterizadas brevemente en:

- Inversiones en empresas productivas (como Cementos Guapán y TAINA) o de servicios (hoteles). Se trata de inversiones en áreas de gran importancia económica, en apoyo directo a procesos de valorización de importantes fracciones del capital.
- La participación del IESS en la formación del BEV. En 1961 se crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como parte de la política de Alianza para el Progreso que impulsaba programas de reforma con apoyo financiero norteamericano, orientando la inversión estatal hacia proyectos habitacionales realizados por el sector privado, además de impulsar los sistemas de ahorro y crédito para vivienda: el mutualismo. El IESS aportó a la creación del BEV con 111 millones de sucres frente a 13 millones aportados por el Estado.
- La adquisición de terrenos constituye un rubro casi permanente en las inversiones del IESS. Desde 1930 el Instituto ha venido adquiriendo terrenos urbanos y rurales por adjudicaciones del Estado, remates o compra. La adquisición de terrenos rurales periféricos a la ciudad, para su incorporación urbana, contribuye al proceso de conversión de la renta del suelo, consolidando procesos de acumulación que, para el caso de Quito, en la década de los 30 constituyó un importante antecedente para el nacimiento de la industria de la construcción y un factor del desarrollo especulativo de la urbanización.

El IESS ha adquirido terrenos a ritmos más o menos constantes desde 1930, destacándose su concentración en los años 1946, 1950, 1962 y 1970.

- Los préstamos hipotecarios constituyen un importante servicio a los afiliados y una inversión que tiende a crecer constantemente. Dependiendo de la modalidad de obtención de vivienda, los efectos económicos del crédito varían.

Para el caso de construcción de vivienda bajo la modalidad “manufacturera por encargo”, el crédito se convierte en capital productivo que permite al afiliado obtener su vivienda. Para el caso de compra de vivienda terminada, el crédito asume la forma de capital de circulación de la industria promotora inmobiliaria, constituyéndose en la condición de existencia de esta forma de producción. Debido a que la producción inmobiliaria implica procesos industrializados, tiende a convertirse en dominante en la rama de la construcción, desplazando a los procesos artesanales y manufactureros, por lo que es posible afirmar que la tendencia de eliminar la pro-

ducción de vivienda por parte del IESS responde a la necesidad de las empresas inmobiliarias de disponer de masas, cada vez mayores, de capital de circulación, sin cuya concurrencia parece imposible la realización del ciclo inmobiliario.

- La negociación de valores y papeles fiduciarios tiene un lugar importante en las inversiones del IESS, notándose, en los últimos años, una tendencia creciente a preferir la compra de cédulas hipotecarias. En la actualidad el 70% del mercado de cédulas está cubierto por el IESS.

### c) Vivienda.

Las acciones del IESS en materia de vivienda tienen su origen en los préstamos de tipo bancario que otorgó desde su nacimiento, en 1928, bajo el criterio de inversión rentable, como una forma de ocupar ventajosamente los dineros ingresados. En 1932 se establece el préstamo hipotecario amortizable a 20 años plazo para los afiliados.

En 1936 se autoriza a la Caja de Pensiones a adquirir terrenos y construir viviendas para entregarlas en venta o alquiler a los afiliados. En 1937 inicia su labor constructiva con el Barrio Bolívar, al norte de Quito, y en 1942 el Barrio Grace, en Guayaquil. La construcción de vivienda recibe un considerable impulso en la década del 70 por la construcción masiva de programas habitacionales. Entre 1937 y 1983 el IESS entregó algo más de 15.000 viviendas a sus afiliados.

Si bien la construcción de vivienda hasta 1983 constituyó un importante servicio a los afiliados, ha estado bastante marcado por las limitaciones reales en cuanto al número de unidades y sectores sociales servidos y son los préstamos hipotecarios los que han pasado a constituirse en la acción fundamental. Podría pensarse que las expectativas de los afiliados respecto al Instituto giran en torno a los préstamos y la prestación médica. Más aún si se considera que las tasas de interés son considerablemente más bajas que en el sistema financiero nacional.

El IESS, entre 1970 y 1986 concedió un total de 95.540 préstamos hipotecarios. El monto total entregado desde 1928 hasta 1986 supera los 53 mil millones de sucres.

Las variaciones en la política de vivienda del IESS constituyen momentos de desarrollo de la contradicción entre una orientación de los egresos dirigidos al apoyo a los procesos de acumulación y otros egresos dirigidos hacia la reproducción de la fuerza de trabajo. Dependiendo de la presión social ejercida por fracciones del capital o por sectores laborales, la política se orientará hacia soluciones de vivienda, que implican procesos de valorización de capitales particulares, o hacia soluciones de vivienda que implican un servicio a los afiliados.

En la década del 70 se consolida la función de la empresa promotora inmobiliaria, que para poder realizar su ciclo productivo supone la concurrencia de una masa de capital circulante necesaria para el retorno del capital más la ganancia a manos del productor, y que asume la forma de préstamo hipotecario.

De tal manera, la Resolución 480, que prohíbe la construcción de vivienda por parte del IESS significa el aumento de la masa líquida de capital circulante que la empresa

inmobiliaria requiere para sus operaciones. Significa que la presión social ejercida por la fracción del capital inmobiliario impuso en la Institución una orientación que tiende a favorecer sus intereses, a apoyar procesos de valorización por sobre la necesidad y obligación del Instituto de atender la reproducción de la fuerza de trabajo.

El capital inmobiliario ejerce presión no solamente sobre el aumento de la masa líquida del capital circulante disponible en el IESS, sino también en el aumento del monto individual del crédito, que le permite reajustar precios y mantener o aumentar las tasas de ganancia.

Resulta interesante observar cómo se disparan en los últimos años los montos totales de los préstamos hipotecarios: para 1980 alcanzó la suma de 1.149'186.758,47 sucres y para 1986 se incrementó en más de 12 veces (14.449'177.052), lo que significa un aumento promedio anual aproximado del 200%.

### **3. La seguridad social en el Ecuador**

#### **3.1. Seguro y Seguridad Social.**

Una importante proposición de un amplio sector de especialistas en la materia es la clara distinción entre Seguro y Seguridad Social.

Como características del Seguro Social se señalan, entre otras, las siguientes:

- Limitada cobertura poblacional, generalmente a trabajadores que mantienen relaciones estables y permanentes de trabajo.
- El modelo de Seguro Social está diseñado para otorgar prestaciones que suplan el ingreso perdido o disminuído del trabajador cuando, a causa de algún siniestro o infortunio (invalidez, vejez, enfermedad, maternidad, desocupación, etc.) no puede continuar trabajando normalmente.

La naturaleza de las prestaciones se basa en el principio de proporcionalidad, esto es, cada uno percibe lo que depositó o lo que el patrono y el Estado depositan por él; o en el principio de necesidad mínima, es decir, las prestaciones deben garantizar el mantenimiento de un mínimo nivel de vida.

- Las fuentes de financiamientos son tripartitas: aportan trabajadores, empleadores y Estado. Las cotizaciones son fijadas de acuerdo a la "nómina de salarios".

El régimen de financiamiento combina el reparto simple para los servicios, principalmente de asistencia médica, y el de acumulación (capitalización) para las pensiones. Esto permite obtener otra fuente de ingresos que surge del rendimiento de los capitales invertidos.

La tendencia que muestra el sistema del Seguro Social son sus recurrentes crisis, producto del aumento de los gastos, de la disminución relativa de los ingresos y del ineficiente manejo administrativo de los recursos.

- La gestión y administración es de naturaleza tripartita, autónoma, asistencialista e institucionalmente unificada.

Como características de la Seguridad Social, por su parte, se señalan éstas:

- Cobertura universal, es decir, protege sin excepción a todos los miembros de la sociedad.
- Universalidad de contingencias y riesgos que afectan la vida cotidiana de todas las personas durante todo el ciclo vital, según la conocida fórmula de brindar atención “desde antes de la cuna, hasta después de la tumba”. Esto implica una adaptación de las prestaciones a las necesidades sociales.

La naturaleza de las prestaciones varía entre el principio de equidad social, esto es que las prestaciones garanticen el nivel de vida acostumbrado, y el principio de igualdad, que significa igual derecho y prestación a todas las personas.

- El financiamiento debe basarse en los principios de solidaridad social y redistribución del ingreso. Las fuentes de financiamiento deben combinar las contribuciones del Estado, que surgen de impuestos especiales; de los empleadores, a través de impuestos al valor agregado, a sus réditos o ganancias; y, de los propios trabajadores, que bien podrían seguir aportando sobre la nómina de salarios. Se plantea que solamente un financiamiento de este tipo permitirá una verdadera redistribución del ingreso en favor de los más necesitados.
- La gestión y administración debe basarse en el desarrollo de los principios de centralización de las decisiones, de participación y responsabilidad de todos los miembros de la sociedad y de democratización, como el derecho de todo sector social a tener voz y voto en la administración y gestión.

La situación concreta en nuestros países dista mucho de adecuarse a las premisas planteadas para la Seguridad Social. Al contrario, la realidad se opone diametralmente a ella. De allí que se afirme que solo existe Seguro Social y no Seguridad Social, que constituye el ideal a alcanzarse, el patrón de referencia.

### 3.2. Críticas a estos planteamientos.

Este análisis contiene varios dilemas teóricos y metodológicos.

En primer lugar, la caracterización de “lo existente”, “lo real”, es decir del Seguro Social, describe simplemente una realidad histórica concreta. Define lo aparente, la manera de manifestarse de las cosas. No se detiene a descubrir la esencia, los mecanismos que se encuentran en la base de estos fenómenos.

En segundo lugar, la construcción del modo ideal a alcanzarse, esto es, la Seguridad Social, adolece de una grave anomalía: no tiene sustento en una totalidad social, económica y política futura. El modelo teórico no tiene ningún referente histórico concreto.

En tercer lugar, ¿es lícito comparar en un mismo nivel la realidad existente del Seguro Social con la imagen-objetivo de la Seguridad Social? Esta comparación es válida únicamente cuando la idea del futuro es impulso para el análisis del presente, pero no cuando se convierte en su materia o su medida. Esta comparación además, lleva implícita una conceptualización del cambio social basada en una teoría evolucionista de la historia. De la asistencia social a la beneficencia, de ésta a las cajas de previsión y de ella al Seguro Social, es el estadio histórico por el que necesariamente debe atravesarse para alcanzar la Seguridad Social, el último estadio, el más avanzado del sistema.

En cuarto lugar, el Seguro Social, al proporcionar a la población hospitales, pensiones de invalidez, subsidios de enfermedad, aparece como representante del interés general, asume la función natural de corregir los efectos negativos del libre juego del mercado capitalista y de imponer justicia en la redistribución de la riqueza social. Los hechos desmienten dramáticamente este planteamiento: las desigualdades existen, la miseria crece, los gastos sociales decrecen, etc.

### 3.3. Redefinición del ámbito de la seguridad social.

Por todo lo señalado, es necesario plantearse la posibilidad de redefinir la problemática de la distinción entre Seguro Social y Seguridad Social. Para ello, se propone un nuevo núcleo que guíe las investigaciones sobre Seguridad Social en sociedades capitalistas: el proceso de reproducción social.

La reproducción social implica, sobre todo, la constante renovación de las condiciones tanto materiales como económico-sociales del proceso capitalista de producción.

a. Desde el punto de vista material, la reproducción abarca la sustitución de los bienes consumidos en el proceso de trabajo. Para asegurar la continuidad de la producción es preciso que el capital usado sea al menos reconstituido. Es decir, que se renueven materias primas, medios de trabajo, maquinarias utilizadas y se produzcan los suficientes medios de consumo para reconstruir el desgaste de la fuerza de trabajo.

b. Desde el punto de vista económico-social, la reproducción presenta dos aspectos:

- La renovación de las condiciones que permiten la sobrevivencia de los agentes sociales, es decir, que por una parte se reproduzca el monopolio de los medios de producción en las manos de una clase de la sociedad y, por otra, la existencia de otra clase social obligada a vender su fuerza de trabajo para obtener el dinero necesario para la adquisición de sus medios de subsistencia.

- La renovación de los requisitos que permiten “la realización de la producción”. Esto exige visualizar al proceso capitalista de producción como un momento, una fase dentro del total de operaciones cíclicas de producción, circulación y consumo, en permanente movimiento. El capital debe transformarse ininterrumpidamente de la forma monetaria a la productiva, de ésta a la mercantil, y de ella nuevamente a la forma monetaria.

Justamente en la combinación de estos elementos de la reproducción social se

encuentra el ámbito específico de la Seguridad Social. Concretamente en las formas que la sociedad ha organizado para evitar las interrupciones o paralizaciones en ese movimiento.

1. La constante repetición del ciclo de compra-venta de los medios de producción puede verse, voluntaria o involuntariamente, interrumpido. La interrupción voluntaria implica que los insumos, máquinas, etc., pueden ser compradas, pero el propietario de los medios monetarios no lo hace porque considera que los precios van a bajar. La interrupción involuntaria sucede cuando las materias primas no están disponibles o los medios monetarios son insuficientes para comprarlos (por ejemplo, falta de divisas para importar maquinaria), cuando ocurren accidentes o sucesos eventuales como robo de las materias primas, daño de la maquinaria, incendio o explosión del edificio, sequías, etc. Estas interrupciones conducen a que medios de producción queden ociosos y el trabajador desocupado.

2. Las interrupciones en el ciclo de compra-venta de la fuerza de trabajo, dan como resultado:

a. Variaciones en el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo. Estas interrupciones pueden ser voluntarias (cuando el capitalista impone el “lock out” o paro forzoso), o involuntarias (cuando se suprimen algunos empleos). Los trabajadores implicados pueden ser descalificados o simplemente transformados en cesantes.

b. Consecuencias en las condiciones que permiten su reproducción. El avance tecnológico y la competencia obligan a cada empresario a planear con exactitud sus costos de producción, lo cual implica planear anticipadamente y a mediano plazo los costos salariales. El resultado es siempre la disminución del salario en relación al valor de la fuerza de trabajo.

c. La contradicción entre la disponibilidad continua de fuerza de trabajo en la cantidad y calidad requeridas y la reproducción del individuo poseedor de esa fuerza de trabajo.

El salario pagado al trabajador por la venta de su fuerza de trabajo no incluye el total de sus necesidades, sino solo aquellas que debe satisfacer para que regrese cotidianamente y en la misma condición social al proceso de trabajo.

El salario no reconoce las necesidades en los períodos “no productivos” (infancia, enfermedad), las necesidades a lo largo de toda la vida del obrero (educación, protección a la salud), las necesidades no uniformes (número de hijos), y las necesidades de bienes de consumo duradero (vivienda).

La tendencia que se observa actualmente es que aquellos bienes y servicios reproductivos que cubre el salario son producidos mediante procesos capitalistas de producción y adquiridos en el mercado (consumo simple), y los demás medios se organizan como consumo colectivo, delegándose su responsabilidad al Estado.

El Seguro Social representa la respuesta de la sociedad al mantenimiento, repro-

ducción y renovación del número, condiciones y contradicciones de la fuerza de trabajo.

3. El producto elaborado en el proceso de trabajo debe necesariamente realizarse, debe venderse. Es posible su interrupción en forma voluntaria o involuntaria. En el primer caso, se trata de actos de especulación; en el segundo caso, de imposibilidad de venderlos. Esto sucede porque la realización de las mercancías depende de leyes fuera de su acción directa: la expansión del mercado.

4. Tanto la compra de medios de producción, como la venta de mercancías requiere ciertas operaciones de circulación que completen su ciclo y que permitan llegar al lugar de consumo en condiciones de ser consumidas. Se considera el transporte y al almacenamiento como las más importantes.

Respecto al transporte es necesario distinguir los medios de transporte (camión, buque, etc.) y los canales de transporte (puentes, puertos, etc.) Lo normal es que la Seguridad Social en su forma mercantil cubra únicamente los primeros. Respecto a la permanencia de las mercancías en acopio y conservación, se requiere silos, almacenes, tanques, etc., sujetos a riesgos, por lo cual se les hace extensiva esta forma de aseguramiento.

5. Naturalmente, el capitalista propietario de los medios de producción, circulación y del producto, así como el personal directivo de las empresas están sujetos a las leyes naturales y físicas, también se envejecen, enferman, mueren y dejan deudas, etc. Para ellos, la sociedad ha organizado otra forma de asegurarlos: el seguro mercantil.

#### 3.4. Formas de la seguridad social en Ecuador.

a) El Seguro, que proponemos denominarlo **MERCANTIL**, comprende aquellos mecanismos económicos y sociales que permiten mantener, asegurar, garantizar y reproducir el constante movimiento del ciclo del capital, en las siguientes fases, momentos y elementos:

- La transformación de la forma monetaria a la forma de medios de producción.
- La realización de los productos elaborados.
- La transportación y almacenamiento.
- La reproducción de los agentes sociales propietarios y de su familias.
- La reproducción de los agentes que cumplen funciones directivas en el proceso de producción y/o circulación, y de sus familias.

Desde el punto de vista social, el seguro mercantil tiene un claro carácter clasista, cubre al sector dominante de la sociedad, y al capital en general.

b) **EL SEGURO SOCIAL**, como sistema público de mantenimiento de la fuerza de

trabajo activa. Es la respuesta de la sociedad a circunstancias e infortunios acaecidos en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Este seguro comporta dos componentes: 1) transferencias en forma monetaria: subsidios de enfermedad, pensiones de jubilación o cesantía, etc., y transferencias que permiten conservar el consumo de los trabajadores que el salario no cubre y 2) suministro directo de bienes y efectos útiles: vivienda, hospitales, fármacos, etc. Estos corresponden a una forma social, no mercantilizada de necesidades que tampoco están reconocidas por el salario.

c) LA MINISTERIALIZACION, que comprende aquellas intervenciones estatales de algunos ministerios, concretamente en el aseguramiento, de la fuerza de trabajo no activa, es decir de aquellos trabajadores que no participan directamente en el proceso de valorización; la fuerza de trabajo potencial; la aún no incorporada al mercado laboral (niños, mujeres); y la fuerza de trabajo caduca, que ha sido expulsada del mercado laboral por edad o por incapacidad.

d) EL SEGURO INFORMAL O MARGINAL, que lo entendemos como los mecanismos sociales y económicos de autoprevisión y autoseguridad organizados por los propios trabajadores para reproducir su ciclo vital. Son las denominadas estrategias de supervivencia, autosoluciones a los riesgos y contingencias que pueden presentarse.

De esta manera, nos distanciamos claramente de la concepción dominante de diferenciación del Seguro y Seguridad Social.

#### **4. Nuevo modelo de la seguridad social**

##### **4.1. Premisas.**

Una concepción de la Seguridad Social que de cuenta de su origen, estructura y funciones, permitirá entender cuales son sus posibles vías de desarrollo, facilitará entender los obstáculos, limitaciones, formas nuevas o recreadas y avances en la práctica de la misma, sin que para cada nuevo fenómeno se tenga que recurrir a conceptos o esquemas teóricos que no tengan relación con las concepciones que animan, explican y dan coherencia a la forma de entender la Seguridad Social y a su forma de hacerla realidad.

Esta concepción debe ser comprehensiva de la realidad, debe dar cuenta de los diferentes fenómenos o causales de una práctica social determinada, de su proceso interno y de sus relaciones al interior de cómo se hace realidad dicha Seguridad Social, a la vez que permita entender las diferentes relaciones e interrelaciones que se dan al exterior de esa institucionalidad con el resto de componentes del mundo social.

Este intento de ubicar los diferentes elementos que permitan entender de manera integral la función básica de la Seguridad Social, se lo realiza en un nivel de generalidad o de abstracción para posibilitar la discusión de sus supuestos principales.

El ámbito primario e importante de competencia de la Seguridad Social está referido a la protección de los recursos humanos, mano de obra o fuerza de trabajo; se asume

que la capacidad de trabajar está presente en toda la población, ya sea cuando se integra a la producción o cuando entra en receso o cesantía; se considera que la población o fuerza de trabajo es utilizada en un proceso productivo cualquiera y que para que tenga la condición de ser útil es necesario un proceso de generación o reproducción de esa población.

#### 4.2. La reproducción.

Existen dos momentos importantes a ubicar en el ciclo de los recursos humanos o fuerza de trabajo. El primero es un proceso de reproducción permanente, tanto de la reposición inmediata o diaria para estar en capacidad de volver a trabajar al siguiente día, como la reposición de todo el ciclo vital, familiar, de toda una generación o de toda la población, es decir la reposición mediata y a largo plazo. El segundo es un proceso de utilización, desgaste o consumo de la capacidad de trabajo de esos recursos humanos o fuerza de trabajo.

Existen dos elementos a considerar en la problemática de los recursos humanos: el modo de vida y el modo de trabajo.

El modo de vivir de los recursos humanos o fuerza de trabajo es resultado de la integración a un proceso productivo (a un trabajo), por el que reciben un sueldo o salario y servicios de diferente tipo, tal como el Seguro Social, al que aportan de su sueldo un porcentaje determinado, y al que aporta también el patrono.

El sueldo o salario percibido permite la reproducción o reposición, inmediata o mediata, de los recursos humanos.

Para que esto se logre es necesario que se de un proceso de consumo, tanto simple (bio-social) como ampliado (socio-cultural) de la fuerza de trabajo.

El consumo significa la capacidad, formas, cantidad y calidad de acceso a los bienes necesarios para el mantenimiento de la fuerza de trabajo y su perfeccionamiento.

Las formas y contenidos de estos dos tipos de consumo constituyen el modo de vivir de los recursos humanos o fuerza de trabajo, su forma de reproducirse.

#### 4.3. El desgaste.

La integración de los recursos humanos a cualquier proceso de trabajo, determina necesidades o áreas que deben ser protegidas y desarrolladas. Estas áreas son: capacitación; mantenimiento, en lo que tiene relación a la higiene, seguridad industrial y eliminación de riesgos; reparación o recuperación, que incluye los servicios de salud y medicina del trabajo; y, protección de la cesantía, vejez, invalidez, minusvalía y fallecimiento.

En este nivel del desgaste es donde se han establecido las diferentes prestaciones (en servicios o en dinero), que corresponden a la concepción clásica de que frente a un riesgo específico se establece un tipo de seguro.

#### 4.4. Las restricciones.

Es necesario señalar las restricciones del esquema actual del Seguro Social:

1. La primera y más grave, es la cobertura a un porcentaje reducido de la población (14%) y aun de la población económicamente activa. Pero, además, la protección es esencialmente individual.
2. De las dos áreas que interesan en la dinámica de los recursos humanos o fuerza de trabajo, la única que está considerada es la del desgaste o el modo de trabajar. No se toma en cuenta la otra, tan importante, la del modo de vivir.
3. Pero la protección en el área de consumo productivo o de desgaste no es integral y total, sino fragmentada y parcial.

#### 4.5. Seguridad social-bienestar social-frente social.

Los elementos teóricos señalados en este capítulo, permiten establecer una nueva conceptualización de la función básica de la Seguridad Social y su correspondiente estructura y funcionamiento y, a la vez, las vías de progreso y desarrollo.

Para ello es necesario:

1. Dejar de lado la concepción que sustenta el actual modelo laborista, que asocia seguro a un riesgo y que presupone, necesariamente, un estado de pleno empleo para la extensión universal de la Seguridad Social
2. Rebasar las propuestas tradicionales, para así superar las falencias crónicas de la institución del Seguro Social, derivadas de los típicos diagnósticos administrativos enmarcados estrictamente en el funcionamiento del sistema.
3. Superar las restricciones más importantes de este modelo, tales como: la protección casi exclusiva a la fuerza de trabajo asalariada y permanente; la protección únicamente en la esfera del consumo productivo o del modo de trabajar de la mano de obra; y la protección incompleta aun en esta área delimitada.
4. Abandonar el etapismo obligado desde Seguro Social hacia Seguridad Social.
5. Reconocer la existencia de diferentes formas de la Seguridad Social en nuestro país, como son: el seguro mercantil; el seguro social; la ministerialización de los servicios; y el seguro "informal o marginal".

Por tanto, una conceptualización de la Seguridad Social debe permitir explicar la realidad en una sociedad dada y entender cómo se la puede cambiar, transformar o desarrollar. Debe, así mismo, dar cuenta del movimiento del conjunto social y su influencia o determinación en la Seguridad Social y a la vez cómo ésta influye en el conjunto de una formación económico-social como la ecuatoriana.

Se propone considerar a la Seguridad Social como todas las acciones que la sociedad

realiza para asegurar, mantener y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo como población general y para proteger su consumo productivo. Es decir, una práctica social encaminada a velar por las condiciones, formas y contenidos de la reproducción de los trabajadores en las áreas del consumo simple y del ampliado. Esta práctica social es uno de los elementos que permite la reproducción de todo el conjunto social, con su forma particular de producción de bienes y servicios y de las relaciones sociales que establecen para ello los diferentes sujetos sociales.

Esta concepción de la Seguridad Social es universal, porque considera la fuerza de trabajo como toda la población en proceso de adquisición de la capacidad de trabajar, activa y cesante; integral, porque abarca el área de la reproducción de los trabajadores y el área del consumo de la capacidad de trabajo; compleja, porque establece los diferentes ámbitos que comprende cada una de las dos áreas de la reproducción y del consumo productivo; y de óptima calidad, por la influencia real en el proceso de la reproducción social de todo el sistema social.

Al Estado se lo considera como el nivel más alto de organización política de la sociedad y no como un elemento extraño o por sobre el conglomerado social que distribuye parte de la riqueza social a través de las diferentes instituciones involucradas en la realización de esta Seguridad Social.

El modelo que se propone reconoce las diferentes formas de la Seguridad Social, las incorpora y supera, en la búsqueda de la tan ansiada unidad de gestión.

La construcción del nuevo modelo plantea la necesidad de reorganizar el área social del aparato estatal y constituir el Frente Social mediante la coordinación de actividades, la integración funcional y la integración administrativa, de los ministerios y dependencias involucrados; a la vez que reconoce como válida la centralización, establece, de acuerdo a la realidad, la diferenciación de acciones y objetivos para la ciudad y el campo y según grupos poblacionales.

Asimismo, es necesaria la modernización del Seguro Social para su adecuación al nuevo modelo, para su nueva ubicación en el Frente Social y a fin de afrontar las nuevas áreas que son de su competencia.

#### **4.6. Modernización del Seguro Social en el nuevo modelo**

Hay que partir reconociendo los límites y posibilidades en los cuales es posible una reforma o una readecuación de la Institución. Y precisamente la doble naturaleza de las funciones del IESS en torno a la reproducción de las condiciones generales de la producción, de la circulación y de la fuerza de trabajo, es la que impone los límites de su accionar y también de sus readecuaciones.

Se pueden resumir como tendencias generales de cada una de las funciones del Seguro Social: facilitar capital barato a la circulación y a la producción capitalistas, debido a un ineficiente funcionamiento de las inversiones y del capital financiero de la Institución; y en cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo, las prestaciones y los servicios tienden a bajar su cobertura e incrementar su costo.

Una modernización buscaría como propósitos finales, revertir simultáneamente esas tendencias; en consecuencia, buscaría mayor rentabilidad de las inversiones y en el manejo del capital, lo que significa hacerlo eficientemente en términos capitalistas; y de la misma manera, buscaría de forma sistemática y progresiva el incremento de la cobertura y la disminución de los costos de las prestaciones y servicios de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Se debe invertir la orientación del modelo vigente, lo que implica priorizar las acciones de tipo general o colectivo por encima de las acciones individuales; en otros términos, empezar a trabajar sobre las causas de los problemas o necesidades, como la única manera de disminuir los costos, para no caer en la tentación de ampliar la cobertura mediante la disminución de la calidad, de manera de afectar los costos y mantener la tendencia a disminuir los gastos sociales, como parte de las políticas de ajuste, o de austeridad, ante la crisis de la economía capitalista.

En cuanto a la función destinada a la reproducción de las condiciones generales de la producción y de la circulación, la modernización tendrá que reconocer el carácter capitalista de sus relaciones con el resto de la economía, replantear su funcionamiento admitiendo que no se puede actuar con criterio de "beneficio social" hacia el capital, que es necesario actuar bajo la lógica capitalista que exige, como condición para mantenerse en el mercado, la modernización, la incorporación de la tecnología más desarrollada, para poder competir en condiciones ventajosas, y guiados por criterios de selectividad y oportunidad que no contradigan el funcionamiento del IESS, o en otros términos, que no le hagan competencia.

En concordancia con estos principios se proponen los siguientes lineamientos generales para la modernización del IESS en las áreas de organización, prestaciones, cobertura y financiamiento.

1. *Desarrollo organizacional:* a) Establecer una estructura que integre las dos áreas principales de gestión y reconozca la diversidad de funciones que realizan, porque constituyen una unidad; b) un desarrollo gerencial para que su funcionamiento sea eficiente, eficaz y efectivo, a través de la incorporación y desarrollo de la división del trabajo y de la tecnología administrativas, que haga posible la normalización, investigación, planificación y control administrativos; y, c) un desarrollo administrativo para la adecuada disposición de los diferentes tipos de recursos en tiempo, cantidad y calidad, implantando una política de desarrollo de los recursos humanos, y coherentes sistemas de abastecimiento y equipamiento.

2. *Democratización de las prestaciones:* a) Homogenización para los diferentes sectores afiliados; b) oportunidad de entrega; y, c) óptima calidad. Es importante enfatizar la necesaria integralidad de las prestaciones que cubran el desgaste y los consumos simple y ampliado.

Ello implica que proyectos o estrategias que busquen establecer este nuevo tipo prescricional se deben estimular y desarrollar para que enriquezcan el conocimiento de las reales posibilidades de ejecución e institucionalización.

3. *Universalización del nuevo tipo de prestaciones*: Homogéneo, integral, oportuno y de óptima calidad.

4. *Optimización del gasto social*: La reubicación del gasto social como inversión, que facilite la acumulación capitalista y permita nuevas y mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo. Es decir, planteamos la readecuación del papel del Estado frente a la acumulación del capital y a la reproducción de la fuerza de trabajo.

**Anexo 1**  
**Población asegurada del IESS 1970-1986**

Año	Afiliados	Pensionistas	Campeños	Población asegurada
1970	308.347	44.957	4.093	357.397
1971	328.658	47.918	4.093	380.669
1972	349.944	51.022	4.093	405.059
1973	372.205	54.267	5.419	431.891
1974	395.441	57.655	16.344	469.440
1975	419.652	61.185	44.291	525.128
1976	444.839	64.858	54.496	564.193
1977	471.000	67.071	70.495	608.566
1978	498.137	71.681	72.796	624.614
1979	526.248	72.966	78.694	677.908
1980	555.335	80.599	107.900	743.834
1981	585.397	87.288	108.522	781.207
1982	598.986	91.572	120.516	811.074
1983	623.460	96.373	202.345	922.178
1984	648.224	102.883	305.822	1'056.929
1985	715.396	106.452	389.806	1'211.654
1986	750.334	109.827	434.034	1'254.195

Fuente: Boletines estadísticos I, II, III, IV del IESS; Memoria institucional 1986.  
Elaboración: UDIFOM.

**Anexo 2**  
**Estructura de la población asegurada  
y estructura de la PEA por sectores. 1984**

Sectores	Población asegurada	%	PEA	%
Primario	319.569	29.31	1'217.686	39.93
Secundario	179.267	16.44	517.082	16.95
Terciario	461.398	42.32	1'170.091	38.37
Otros	27.022	2.49	144.692	4.75
Pension.	102.883	9.44	—	—
TOTAL	1'090.139	100	3'049.551	100

Fuente: INEC, IESS.  
Elaboración: UDIFOM.

**Anexo 3**  
**Población protegida por el IESS por sector económico y relación con la PEA**  
**1982-1983-1984**

Sector	1982			1983			1984		
	PEA	Población protegida	% PEA	PEA	Población protegida	% PEA	PEA	Población protegida	% PEA
Primario	1'225.175	132.917	10.84	1'224.414	218.338	17.83	1'217.686	319.569	26.24
Secundario	471.359	176.908	37.53	493.626	172.419	34.95	517.082	179.267	34.67
Terciario	1'041.140	402.344	38.64	1'102.149	411.830	37.37	1'170.091	461.398	39.43
Otros	129.472	24.781	19.14	136.013	25.989	19.11	144.692	27.022	18.68
Pensionistas	—	87.728	—	—	97.980	—	—	102.883	—
<b>TOTAL</b>	<b>2'867.146</b>	<b>824.678</b>	<b>28.76</b>	<b>2'956.202</b>	<b>951.452</b>	<b>32.18</b>	<b>3'049.551</b>	<b>1'090.139</b>	<b>35.75</b>

Fuente: INEC, IESS.

Elaboración: UDIFOM.

**Anexo 4**  
**Grupos beneficiarios del Seguro Social según prestaciones y servicios otorgados**

Régimen	Beneficiarios	Prestaciones								Servicios				
		1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	
Cta. indiv. A	Trabajadores y servidores en general, trabajadores de la pequeña industria, trabajadores industriales y clero. (1)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Cta. indiv. B	Públicos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Bancarios, autónomos y semiautónomos (2)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Gráficos (3)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Magisterio (4)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Voluntarios	x		x	x		x			x				
Seguros especiales	Diplomáticos en el exterior	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
	Domésticos	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
	Profesionales	x		x	x		x		x	x				
	Trabajadores de la construcción (5)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Seguro artesanal	Artesanos	x		x	x	x	x	x		x				
	Artesanos voluntarios	x		x	x	x	x			x				
Seguro agrícola	Trabajador agrícola (6)	x		x	x					x			x	x
Seguro campesino	Campesinos (7)	x		x	x									

**Anexo 4 (continuación)**  
**Grupos beneficiarios del Seguro Social según prestaciones y servicios otorgados**

PRESTACIONES	SERVICIOS
1. Jubilación y montepío	1. Préstamo hipotecario.
2. Cesantía.	2. Préstamo quirografario.
3. Mortuoria.	3. Préstamos especiales.
4. Enfermedad: atención médica	4. Fondos de reserva.
5. Enfermedad: subsidio.	
6. Maternidad: atención médica	
7. Maternidad: subsidio.	
8. Riesgos del trabajo.	

(1) Algunos grupos tienen contrato de cesantía adicional financiada con un 1-5% del aporte personal.

(2) Los trabajadores bancarios no tienen fondos de reserva. Tienen contrato de cesantía adicional financiada con un 2-8% del aporte personal.

(3) Los trabajadores gráficos tienen jubilación especial financiada con un 3-5% del aporte personal y 6% patronal. Los trabajadores gráficos bancarios no tienen fondos de reserva y tienen cesantía adicional financiada con un 3-5% personal.

(4) Los afiliados del magisterio tienen cesantía adicional financiada con un 2-5% del aporte personal y jubilación especial financiada con el 5% del aporte personal.

(5) El patrono aporta con el 8.33% para pago mensual de fondos de reserva.

(6) Solo jubilación y auxilio de funerales.

(7) Solo jubilación y auxilio de funerales. Atención médica a toda la familia.

Fuente: IEES.

Elaboración: UDIFOM.

# LA POLITICA DE VIVIENDA EN CONTEXTO DE CRISIS

**Teodoro Peña**



Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller sobre *Vivienda*, señores: Rafael Arízaga, Diego Carrión, Guido Díaz, Jaime Idrovo, Alfredo Maldonado, Alfredo Mancero, José Ordóñez, Silvana Ruiz.

## **1. Objetivo central**

La intención central que este trabajo conlleva, es plantear un nuevo enfoque de las políticas habitacionales orientadas a la atención de las mayorías poblacionales, teniendo en cuenta la aguda crisis que afecta al país y recogiendo las experiencias adquiridas sobre diferentes alternativas para enfrentar el problema partiendo de un diagnóstico más objetivo y concreto sobre la situación de la vivienda popular en el Ecuador.

## **2. Crisis y vivienda**

Los próximos años, debido a la persistencia de la crisis, serán especialmente difíciles para los países del Tercer Mundo y particularmente nuestro país sufrirá los efectos de la despreocupación vivida en los últimos años por los aspectos sociales a pretexto de construir un mercado liberal.

En el corto plazo el panorama es poco alentador, el crecimiento del Producto Interno Bruto será negativo o insignificante, existirán enormes problemas que se deben enfrentar por el peso de la deuda externa y por el desbalance comercial; la iliquidez de divisas para importaciones de bienes y servicios para la producción y la poca solvencia económica de las entidades vivendistas hará que las disponibilidades para inversiones sean cada vez menores.

El impacto de este lento crecimiento económico en el desarrollo de la zona urbana, acentuará el desconcierto sobre determinados efectos como: los altos niveles de desempleo real y disimulado; la continuación de la migración rural; el crecimiento del sector urbano, que será superior al 50% del crecimiento poblacional; la concentración poblacional en condiciones de pobreza crítica en las ciudades principales; la ampliación del sector informal, que podría llevar a una saturación de su mercado. La mayor parte de la presión para la vivienda será para hogares de recursos bajos y moderados, con una limitada capacidad de pagar la vivienda y servicios.

La necesidad de vivienda para los pobres será todavía más importante, ya que muchos la usarán como lugares de trabajo para la producción de bienes y servicios de baja escala para completar sus ingresos.

Por otra parte, en la mayoría de las ciudades la tierra periférica o abandonada se ha convertido en la fuente de acumulación de capital para diversos grupos sociales. Esto se debe a que hay pocas oportunidades de inversión segura y a prueba de inflación. Este acaparamiento de tierra limita drásticamente las disponibilidades para uso en vivienda, comercio, industrias u otras actividades.

Sin embargo, el gran número de gente que vive en situaciones extremas de hacinamiento se incrementará; la mayoría de las urbanizaciones espontáneas no tienen los servicios básicos y los establecimientos de educación y salud están fuera del alcance de sus pobladores.

Una reforma efectiva de las políticas de asentamiento y vivienda bajo estas condiciones no será fácil. Una complicación adicional constituye la diversificación y ampliación de las metas de desarrollo; el crecimiento y la industrialización de los 50s. seguirán siendo preocupaciones primordiales, adicionalmente, en los años siguientes, los temas de desarrollo rural, tecnología apropiada, cambios institucionales, redistribución, estabilidad social y consolidación democrática han adquirido igual importancia. Armonizar racionalmente estas metas es a menudo desconcertante.

### **3. Experiencias del pasado**

Uno de los mayores y más patéticos resultados de los grandes esfuerzos que con importantes recursos se destinaron a planes y programas de vivienda, es que no han sido suficientes y adecuados para superar las grandes dimensiones del déficit habitacional, por una parte y, por otra, la imagen de modernización y progreso de las grandes ciudades se ha ido deteriorando hasta identificarse con un crecimiento caótico y con la disminución de la calidad de vida a niveles extremos.

La respuesta más difundida (en el Tercer Mundo) a estas situaciones fue la planificación "macro-espacial", tratando el problema a nivel nacional y no únicamente de ordenamiento de las ciudades. Las estrategias que se plantearon, tales como la determinación y desarrollo de "polos de crecimiento" y la creación de "ciudades satélites", etc., buscaban reformar las fuerzas socioeconómicas de la misma manera como éstas afectan las formas espaciales, para lo cual se propusieron algunas medidas similares, como el fomento de procesos de industrialización, el aprovechamiento de las ventajas regionales y la desconcentración de las decisiones centrales y sectoriales que le dan forma a la inversión pública y privada.

En el caso ecuatoriano, dichas estrategias fueron difíciles de llevar a cabo por diversas razones, y no fueron suficientemente eficaces para reorientar las poderosas tendencias del mercado masivo y de escala que genera la concentración urbana. Es más, las ciudades mayores, por lo general, absorben una cantidad significativa de subsidios a costa de otras ciudades y regiones, perpetúan desfases en las políticas de desarrollo que distorsionan la adjudicación de recursos, generando como consecuencia mayores atractivos que provocan, a su vez, mayor migración a estas mismas ciudades.

### **4. Conceptos que se re-evalúan**

Algunas ideas que hoy persisten en esta materia, han demostrado únicamente grandes simplificaciones para ocultar intereses ajenos al objetivo de dotar de vivienda a las mayorías nacionales; tal es el caso de criterios como: "la vivienda es un gasto social y no una inversión productiva"; "la evaluación de normas mejorarían la calidad de la vivienda"; "la construcción masiva de viviendas es la mejor manera de rectificar las fallas del mercado"; los tugurios son una plaga y un fracaso que se debe erradicar"; "la centralización administrativa haría mas eficientes los recursos destinados a vivienda",

etc. Sin embargo, se están replanteando y revisando estos conceptos, por lo que conviene comentarlos.

#### 4.1. Vivienda y productividad.

En la actualidad numerosos economistas están cambiando su posición al aceptar que la inversión en vivienda popular demanda menos divisas extranjeras y menos trabajo especializado, frente a la certeza de que los programas de vivienda progresiva, con participación de los usuarios, estimula la creación de trabajos directos e indirectos en los países pobres.

Planteamientos en este sentido reconocen que la vivienda es parte esencial de la infraestructura de una sociedad productiva, valoran su potencial en términos de ahorro, inversión e ingresos que generan, aunque la construcción se realice con materiales rudimentarios; revisan los conceptos inadecuados de la contabilidad nacional, el tratamiento errado de los beneficios, el descuido de los efectos multiplicadores de las inversiones, infraestructuras y obras complementarias, equipamiento del hogar y de las pequeñas empresas que se crean, directa o paralelamente a la construcción de vivienda y de los asentamientos de los pobres.

#### 4.b. Las normas de calidad para la vivienda.

La idea de mejorar la calidad de la vivienda y los asentamientos por encima de las "normas mínimas" es una aspiración de todos los planes de vivienda, sin embargo el problema radica en que las normas no son escogidas con criterios de selectividad técnica y social, sino como reflejo de modos de vida ajenos a nuestra realidad económica y cultural, estableciendo muchas veces "normas altas", como una evidencia de modernización y progreso o como justificación para reducir costos de mantenimiento, pero en ningún caso considerando las implicaciones que tendrían para las familias de bajos ingresos.

Las normas oficiales son apoyadas por grupos influyentes profesionales, administradores, políticos, etc. muchos de los cuales se benefician manteniéndolas; los "políticos" por ejemplo, las consideran como un símbolo visible de sus esfuerzos para conceder beneficios a sus electores. Frecuentemente se olvida o ignora que estas "normas altas" inflan los costos y disminuyen la cantidad de vivienda e infraestructura a producir.

#### 4.c. Asentamientos informales y vivienda.

A pesar de las limitaciones que tienen la mayoría de estas viviendas construidas con materiales rudimentarios, de desecho, que se localizan en tierras invadidas, en los cerros, en tierras bañadas por las mareas altas, en los basureros o en los límites exteriores de la ciudad, éstas han contribuido a dotar de alojamiento a los pobres. Sus habitantes, se supone, constituyen un gran número de personas de bajo estrato social y de bajos ingresos que proyectan una imagen de retraso, inestabilidad poblacional, desvalorización de la propiedad y pérdida de control por parte de las autoridades, que no pueden operar con las medidas tradicionales para controlar el desarrollo urbano.

Pero en contraste con el “mito de los marginados”, que ha guiado muchas de las políticas gubernamentales de los países del Tercer Mundo en las últimas décadas, los dueños y arrendatarios de estas viviendas pertenecen a una mezcla de estratos sociales, excluyéndose únicamente la élite de altos ingresos que habita las modernas zonas residenciales. Los habitantes de este tipo de barricadas incluyen trabajadores de grandes empresas y pequeños empresarios, migrantes recientes y aquellos que han vivido en la ciudad muchos años, así como gente de ingresos medios y los pobres. La impotencia de las autoridades para evitar estos tugurios ha permitido a algunos pobres ser dueños de viviendas de esta especie: viviendas construidas con materiales de desecho, sin servicios y en las que han puesto los esfuerzos de toda la familia. A lo largo de los años, la fuerza de la autoconstrucción, produjo una estructura de organización formada por individuos y grupos conectados entre sí, no por leyes escritas ni sistemas administrativos centrales, sino por interacción mutua y actos colectivos.

#### 4.d. Sobrecentralización administrativa y gobiernos locales débiles.

En gran parte del mundo, las naciones han empezado a rechazar la administración super-centralizada y ésto es válido tanto en las economías socialistas como en las mixtas. Las bases del descontento varían. La crítica más generalizada radica en que la super-centralización crea hipertrofia en el centro y anemia en los bordes. Otro problema es que generalmente produce burocracias entorpecedoras; por su lentitud para reaccionar y su deseo de mantener el poder, por lo general, frenan más que aceleran el progreso hacia las metas propuestas. En respuesta a estos bien conocidos peligros de la super-centralización una creciente preocupación en el mundo en desarrollo ha consistido en cómo estimular más el esfuerzo y las iniciativas regionales; aceptando que la energía popular hasta ahora circunscrita a nivel local, debe ser liberada para generar un nuevo impulso en el proceso de desarrollo.

### 5. Déficit habitacional en el Ecuador

La determinación del déficit habitacional se puede abordar desde diferentes categorías inherentes al conjunto de necesidades insatisfechas de la población en materia habitacional en una época dada y en un territorio determinado y realizar proyecciones a futuro, pero para el objeto del presente trabajo la limitaremos a los siguientes parámetros:

- a. Déficit absoluto acumulado en el tiempo y de incremento anual, por sectores y localizaciones geográficas, por residencia habitual y por la tendencia de la propiedad para vivienda.
- b. Déficit relativo a las condiciones de habitabilidad, infraestructura y redes domiciliarias de servicios básicos, grado de hacinamiento, condiciones y estado físico de la construcción.
- c. Déficit de producción de las diversas entidades y sectores involucrados en la problemática habitacional, y;
- d. Déficit financiero del Estado, gobierno, sector privado y capacidad de pago de los usuarios. Los diversos aspectos se analizan por separado, sin embargo, la comprensión integral del mismo solo se logrará de la relación analítica de estos aspectos como

elementos complementarios y como factores de mutua causalidad. Para la presentación y explicación del déficit, se ha considerado la información censal de los años 1962, 1974 y 1982, conjuntamente, con los informes anuales de las instituciones en los mismos períodos, informes que complementados con las tendencias respectivas facilitaron proyecciones para 1987.

Para la calificación se adoptaron normas y criterios convencionales, aplicables al caso ecuatoriano, que permitan homologar el tratamiento estadístico y procesar analíticamente su información.

## 6. Situación de la vivienda

6.1. De los datos generales sobre la población y vivienda que proporcionan los censos de los años 1962, 1974 y 1982, se puede deducir que el crecimiento de la vivienda es mayor que el crecimiento poblacional, lo que significa que no se produce déficit cuantitativo de vivienda por el crecimiento poblacional, y además que el número de personas que habita cada vivienda se ha reducido como puede verse en el siguiente resumen:

### POBLACION Y VIVIENDA TOTALES (en miles de personas y vivienda)

	1962	% Crec.	1974	% Crec.	1982
Población	4'566	3,00	6'522	2,70	8'066
Vivienda	865	3,04	1'240	3,46	1'651
No. pers/viv.	5,28		5,22		4,88

Fuente: INEC-CENSOS.  
Elaboración propia.

La población urbana aumentó hasta representar el 49% de la población nacional y la rural disminuyó hasta el 51%, pero las viviendas de ambos sectores se incrementaron en proporción al crecimiento poblacional igualando el número de personas por vivienda (4.85 y 4.89).

### POBLACION Y VIVIENDA POR ZONAS URBANA Y RURAL (en miles de personas y viviendas)

	CENSOS					
	1962	%	1974	%	1982	%
Población urbana	1'619	35	2'699	42	3'968	49,2
Vivienda urbana	295	34	507	41	817	49,5

Población rural	2'863	65	3'823	58	4'092	50,8
Vivienda rural	570	66	742	59	834	50,5
Viv. urbana desocupada			20	3,8	36	4,4
Viv. rural desocupada			104	12,3	158	18,9

Fuente: CENSOS  
Elaboración propia.

Es notorio el incremento de las casas desocupadas. En la zona rural aumentan alrededor de 7.000 viviendas anuales y en la zona urbana alrededor de 2.000, lo que podría explicarse hipotéticamente por el deterioro de las mismas, pues si consideramos el 1.5% aceptado internacionalmente como deterioro anual de viviendas, éstas sumarían alrededor de 24.000 anuales en el último período censal.

Sin embargo se debe notar que el total de viviendas desocupadas, 194.162 en 1982, significa el 11.8% del inventario nacional y en la zona rural el 18.9.

6.2. En la zona urbana del país de la que se tiene información censal, en 1982, considerando el número de viviendas existentes y la población de residencia habitual, en 16 provincias se presenta un déficit cuantitativo equivalente a 128.025 viviendas, destacándose por su magnitud las siguientes provincias.

Provincia	No. de viviendas	% nivel urbano nacional
Manabí	38.947	30,4
Loja	14.251	11,1
Cotopaxi	13.953	10,9
Guayas	11.021	8,6
Otras	49.853	39,0
<b>TOTAL</b>	<b>128.025</b>	<b>100,0</b>

Sin embargo si comparamos con la cantidad de viviendas necesarias en cada una de las provincias en las que se presenta déficit cuantitativo, la significación porcentual de dicho déficit varía notablemente en las antes mencionadas provincias; para Manabí 40%, Loja 36%, Cotopaxi 35%, superando el tercio de la población provincial sin vivienda; en cambio para Guayas es apenas del 3.5%.

6.3. Al examinar la ocupación de vivienda por el tipo de tenencia, y considerando como déficit a las viviendas arrendadas, gratuitas y por servicios, se presentan las siguientes magnitudes:

**VIVIENDAS ARRENDADAS, GRATUITAS Y POR SERVICIOS**  
(en miles de viviendas)

<b>CENSOS</b>						
	<b>1962</b>	<b>% sector</b>	<b>1974</b>	<b>% sector</b>	<b>1982</b>	<b>% sector</b>
Nacional	338	39	438	37	525	33
Urbano	193	66	287	59	376	48
Rural	145	25	150	21	149	19

Fuente: INEC-CENSOS  
Elaboración propia.

En 1982, un tercio de la población nacional, la mitad de la población urbana y una quinta parte de la rural vivían en viviendas que no eran propias.

#### 6.4. Condiciones de habitabilidad.

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas se determinan según la disponibilidad o no de infraestructuras como: conjunto de redes básicas, dotación de agua y energía eléctrica y evacuación de aguas y desechos; del espacio adecuado por habitante o grado de hacinamiento y del estado físico constructivo de las viviendas, los mismos que examinaremos según los datos censales existentes.

#### *Servicios*

Los resultados definitivos de los censos de 1974 y 1982, establecían la existencia de viviendas sin ningún servicio en el orden del 51.5% y 33.3% respectivamente; y con todos los servicios (agua, electricidad, evacuación de desechos), el 27% y 31%.

En la zona rural las viviendas sin ningún servicio representaban el 48.4% en 1974 y el 31% en 1982 y en la zona urbana, 3.1% en 1974 y 2.3% en 1982, lo cual demuestra el grave abandono del sector rural en materia de servicios básicos.

#### *Abastecimiento de agua*

En lo que se refiere al abastecimiento de agua por red pública, carecían de este servicio fundamental el 48.2% de la población total en 1982; el 20% de los que viven en las ciudades y 76.2% de los que viven en el campo.

En cuanto a las viviendas con abastecimiento de agua respecto a los años 1962 y 1974 se advierte un empeoramiento en las ciudades (del 88% al 86%) y mejoramiento en el campo (del 12.6 al 18%).

Esta situación se debe al incremento de la población urbana en que, a pesar de constituir conglomerados de más fácil atención que la población rural dispersa, los servicios públicos no se incrementan al mismo ritmo.

### *Servicio de energía eléctrica*

Este aspecto presenta una disminución significativa del déficit en términos porcentuales, comparando los tres últimos censos: 67.7% en 1962, 58.8% en 1974 y 37.9% en 1982, a nivel nacional.

Respecto a su propia zona, los porcentajes de vivienda que carecen de servicio eléctrico eran: urbana 21.5, 16.4 y 9%, rural: 91.5, 68% en los mismos años.

### *Servicio higiénico (excusado)*

La disponibilidad de servicio higiénico privado o de uso común dentro del edificio se incrementó significativamente entre los períodos censales; en 1962 disponían de él un 33% de las viviendas y en 1982 el 59%, al observar por zonas esta situación varía así:

Censos	Urbana	Rural
1962	79%	8%
1974	83%	13%
1982	90%	29%

### *Eliminación de aguas servidas*

El sistema de eliminación de aguas servidas es más importante en la zona urbana, la cual según los censos de 1974 y 1982 es deficitario en 19.5% y 17.7% respectivamente.

A nivel nacional la falta es de 61.9% en 1974 y el 51.7% en 1982, por influencia de la zona rural, que es altamente deficitaria: 91% en 1974 y 84.6% en 1982.

### 6.5. Hacinamiento.

Uno de los aspectos de mayor incidencia en el déficit habitacional, tanto cualitativa como cuantitativamente, es el hacinamiento o falta de espacio adecuado de alojamiento por habitante, que se ha determinado por la ocupación de más de tres personas por cuarto, sin contar la cocina, baño y pasillo como se aprecia en el siguiente cuadro.

#### VIVIENDA CON HACINAMIENTO (en miles)

Censos	Nacional	%	Urbano	%	Rural	%
1962	312	37	87	11	225	26
1974	385	32	122	10	263	22
1982	347	22	124	8	223	14

En 1982 el porcentaje disminuye de manera importante a nivel nacional, pero en términos absolutos se mantienen aproximadamente las cantidades.

### *Estado físico y constructivo*

Analizando el tipo de material predominante en techo, paredes y piso, se puede establecer, de manera genérica, las necesidades de mejoramiento en la construcción; según los censos 489 mil viviendas (el 41%) en 1974 y 321 mil (el 20,4%) en 1982, requerían de complementación o mejoramiento de las condiciones de la construcción.

#### 6.6. Relación analítica de los déficits.

El déficit cuantitativo se presenta en 16 provincias del país, con 128 mil viviendas, en 1982.

Respecto a hacinamiento, se requiere ampliar el alojamiento en 171 mil cuartos en las zonas urbanas y 280 mil cuartos en la zona rural; en la ciudad es posible que el hacinamiento se de en la vivienda arrendada, que representa el 47.7% de las viviendas urbanas.

De este análisis se desprende que se necesitan 150.000 viviendas urbanas nuevas y 30.000 rurales, si no se reforma el régimen de tenencia de la vivienda.

En cuanto a los servicios: 759.500 viviendas, el 48.2%, no tiene agua de red pública, mientras 598.002 viviendas no disponen de servicio eléctrico.

En lo relacionado a la eliminación de aguas servidas, 148.880 viviendas en la zona urbana y 666.896 en la zona rural no disponen de ningún sistema.

Por las condiciones constructivas, al año 1982 se requería el mejoramiento de 321.000 viviendas, el 20.4% de las existentes.

#### 6.7. Resumen de los requerimientos habitacionales a 1982.

De la descripción y análisis de los datos censales se puede deducir que para 1982 los requerimientos en materia habitacional en relación a los aspectos estudiados sería aproximadamente así:

##### **Por insuficiente cantidad de vivienda:**

---

- En la residencia habitual	128.000 viviendas nuevas
- Por el hacinamiento en vivienda arrendada	180.000 viviendas nuevas
- Por hacinamiento en vivienda propia	250.000 cuartos (dormitorios)
- Por incremento poblacional	56.000 viviendas anuales
- Por mal estado de construcc.	322.000 mejoran/viviendas

## Por falta de servicios

---

- Agua Potable	760.000 instalada/domc.
- Electricidad	622.000 instalada/domc.
- Eliminación de aguas servidas	641.000 servicios.

### 6.8 Asentamientos.

Otro aspecto importante es el proceso de urbanización progresiva que en el Ecuador se concentra en dos ciudades principales: Quito y Guayaquil.

En los años 50s estas ciudades solamente representaban el 15% de la población, el país era eminentemente rural.

Evidentemente la causa fundamental para el rápido crecimiento urbano se origina en las migraciones. Para 1975 un 43% de los pobladores de Quito y un tercio de los de Guayaquil eran inmigrantes. La expulsión de población del campo es un efecto más de la crisis agrícola, cacaotera, bananera, e incluso de ciertas secuelas negativas de la reforma agraria.

La primera consecuencia de esta polaridad urbana es el incremento de la demanda de vivienda y de los servicios correspondientes; la respuesta inmediata, especialmente en los inicios del petrolerismo, fue la construcción de infraestructuras, primero en Quito y luego más lentamente en Guayaquil, con la consiguiente concentración de recursos fiscales para estas dos ciudades, en detrimento de las 20 ciudades intermedias que para 1974 ya pasaban de 20.000 habitantes, mientras para 1985 14 ciudades promedian los 100.000 habitantes y 8 pasan de 20.000.

La expansión urbana caótica y en condiciones inaceptables de habitabilidad, presenta una mezcla de culturas urbano-rurales ajenas a las expectativas y costumbres de los inmigrantes, pues estos no participaban, peor intervenían, en la definición del hábitat, generando secuelas en la salubridad, educación, ocupación y desarrollo de la población.

Particularidades, cifras y más detalles sobre esta situación exigen una recopilación más detenida de los diferentes estudios, especialmente regionales, que se han realizado en el país a partir de los 80s.

### 6.9. Viviendas realizadas por el sector no formal.

Del cuadro que sigue podemos deducir lo que realiza el sector no formal por comparación con el número de alojamientos construidos o habilitados anualmente en relación a la demanda nueva; con el número de soluciones habitacionales realizadas por las entidades vivendistas y con el número de viviendas realizadas por la empresa privada o de los sectores con recursos propios con permiso de construcción.

De este análisis se establece, por una parte, que se cubre la demanda nueva, aspecto comprobable además por la tendencia del incremento de viviendas señaladas en el análisis de los censos, aunque con serios problemas en la calidad de las condiciones

habitacionales, y por otra, la importancia de la acción popular en materia habitacional, que si bien no resuelve los problemas en las mejores condiciones habitacionales, tampoco dispone de recursos financieros y técnicos, organizativos y de servicios adecuados.

Sin embargo el sector no formal interviene en los últimos cinco años con un promedio de 52.3% de las soluciones habitacionales, tres veces más que la JNV/BEV o el IESS y cuatro veces más que la empresa privada y el mutualismo juntos.

## **7. Proyección del déficit a 1987**

La población en 1987 se estima en 10'026.000 habitantes considerando el 2.9% de crecimiento anual; según proyecciones del INEC la población urbana representó el 53% y rural el 47%.

De acuerdo a la dinámica de agrupamiento poblacional el incremento anual de nuevos hogares entre 1983 y 1987 fue de 62.400: 33.000 viviendas en la zona urbana y 29.400 en la rural. Si consideramos las construcciones realizadas por las entidades viviendistas y la empresa privada, totalizan 32.400 viviendas, que significa el 52% del incremento total anual, el 48% restante fue cubierto por el sector informal, que adecúa su vivienda en condiciones precarias.

Es importante señalar el incremento sustancial de la participación del IESS. y la JNV/BEV entre los años 1980-1984 que promedian 7.803 y 9.722 viviendas anuales respectivamente, frente al período 1975-1979 cuyo promedio fue de 3.770 IESS. y 4.075 JNV/BEV viviendas anuales.

Es también notorio que las cantidades de viviendas realizadas en el año 1984: 13.537 el IESS y 21.000 JNV/BEV, superan el promedio de los dos últimos años, 1985 y 1986: 12.570 el IESS. y 13.400 JNV/BEV respectivamente, debido a la inclusión de nuevas políticas como vivienda progresiva y préstamos de mejoramiento de vivienda.

En el servicio eléctrico podría esperarse un incremento importante en 1987, dado el gran impulso en la comunicación de grandes centrales hidroeléctricas, pero según las estadísticas del boletín n. 22 de INECCEL, para el año 1987 la población servida llegaba a 6'308.382 habitantes, lo cual permite concluir que el 37% de la población carece de este servicio, déficit semejante al establecido en 1982 (que fue 37.9%).

**DOTACION DE VIVIENDAS REALIZADAS POR EL SECTOR NO FORMAL**  
**Vivienda o alojamiento habitacional por sector**

Demanda nueva	1982	5	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	
	590.000	100	60.200	100	61.200	100	63.000	100	64.500	100	
	% Promedio 1974-82	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%	Viv.	%
I.E.S.S.	18	7.186	12,2	9.681	16,0	13.537	22,0	12.794	20,3	12.346	19,1
JNV/BEV*	17	8.084	13,7	6.000	10,0	15.000	24,4	13.000	20,6	10.245	15,9
Mutualismo	1,70	1.644	2,8	1.575	2,6	1.101	1,8	1.005	1,8	1.600	2,5
Empresa privada (sector formal)	11,0	5.285	8,9	3.644	6,1	8.655	14,0	8.001	12,77 **	8.009 **	12,4
Subtotal	47,70	22.200	37,6	20.900	34,7	38.300	62,2	34.800	55,2	32.200	49,9
Sect. no formal	52,30	36.800	62,3	39.300	65,3	23.300	37,8	28.300	44,8	32.300	50,1

\* JNV/BEV (solo viviendas nuevas sin préstamos para mejoramiento).

\*\* Cantidades estimadas por la tendencia.

En lo referente a los servicios de agua potable, alcantarillado y letrinas, según el informe estadístico del IEOS de 1987 se puede establecer el siguiente cuadro deficitario:

	Agua potable		Alcantarillado o letrina	
	1982	1987	1982	1987
% Total	49,6	41,7	54,0	42,6
% Urbana	21,3	18,7	27,0	21,3
% Rural	77,1	67,5	80,0	66,3

La superación del déficit de agua potable en los últimos 5 años en la zona urbana es de solamente 0.5%, lo que significa, de seguir este ritmo, que se necesitarían 37 años y en la zona rural 67 años para eliminarlo.

### 8. Síntesis de las políticas habitacionales de las entidades públicas de vivienda

La creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, en el año 1963, significó la primera acción política para encarar el problema habitacional en forma sistemática, puesto que si bien las instituciones de Seguridad Social desde 1942 construyeron viviendas en Quito y Guayaquil, con una inversión aproximada de S/. 253'129.000, que a su vez se tradujo en 4.024 viviendas, éstas fueron dedicadas en su mayoría a la clase media, puesto que este grupo social cuenta con mayores posibilidades para pagar un crédito.

Al inicio de la década de los sesenta, paralelamente al nacimiento del BEV, se gestaron las primeras mutualistas. Para noviembre de 1961 inició sus actividades la Mutualista Pichincha, cuyo ámbito de acción será el de tres provincias: Pichincha, Cotopaxi y Los Ríos; posteriormente, en 1963 aparecieron las mutualistas Previsión, Guayaquil y Benalcázar, creándose también las mutualistas Ambato y Vargas Torres en Tungurahua y Esmeraldas, respectivamente. De igual manera, en Cuenca, apareció la mutualista Azuay y la Imbabura en Ibarra. En los siguientes años, y hasta 1972 se crearon la mutualista Chimborazo, las Manabí y el Oro, cuyo despliegue vivandista obviamente estuvo destinado hacia personas con capacidad de crédito que les permitiera pagar un préstamo. No hay que olvidar que en el programa de la Alianza para el Progreso, las asociaciones de ahorro y préstamos debían ser fuentes de financiamiento para la clase media, orientación que se mantiene hasta la presente fecha.

#### *Junta Nacional de la Vivienda.*

La creación de la Junta Nacional de la Vivienda, en 1973, constituyó a no dudarlo, la ruptura del fuerte tabú que había constituido la intervención del Estado en el sector vivienda, aunque lejos de ser entidad apropiada para llevar adelante la ejecución masiva de programas de vivienda popular y, peor aún, de constituirse en el organismo rector de una política integrada de asentamientos humanos, muchas áreas quedaban fuera de su control y sus fundadores no decidieron concretar medidas, cuando menos, relativas al Desarrollo Urbano.

Una evaluación, no publicada, del período 1973 - 77 anota que "en cuanto se refiere

a la elevación del nivel habitacional el objetivo fue cumplido razonablemente”; cita 175.000 nuevas viviendas y las estadísticas de la JNV/BEV señalan 22.669 viviendas. “No obstante, este beneficio no cubre a los sectores de bajos ingresos (...) el sector encontró serias dificultades que se tradujeron en aumento incontrolado e injustificado de la densidad, ocupación de áreas residenciales y costos de producción y venta, solo al alcance de los estratos de ingresos medios y altos”.

Efectivamente el costo promedio, en salarios mínimos vitales (SMV), en las tres etapas demuestran los diferentes enfoques que tuvieron la JNV y BEV.

En 1973 - 1979	representan	135 SMV
1980 - 1984		64 SMV
1985 - 1988		110 SMV

Se hace notorio que la introducción de políticas sociales en 1980 - 84, tales como conceptos de vivienda básica progresiva, mejoramiento de vivienda urbana y la participación directa de los usuarios redujeron los costos por unidad a mínimos de 7.1 SMV en 1983 (Plan Nacional de Reconstrucción de Vivienda: 3.019 soluciones en 7 provincias)

A partir de agosto de 1984, el “Plan Techo” plantea el programa habitacional en base a construcciones nuevas, totalmente terminadas; además de acciones mediante constructores privados y empresarios, desterrando la posibilidad de la autoconstrucción.

## 9. Conclusiones

9.1. El déficit de viviendas que se podría presentar por crecimiento poblacional a nivel nacional, ha sido cubierto, por adecuación de vivienda, en más del 50% por el sector no formal, sin condiciones aceptables de habitabilidad y sin apoyo de ninguna naturaleza por parte del Estado. El otro 50% lo cubre la empresa privada (12.7%) y las entidades públicas (35%) JNV/BEV e IESS.

9.2. Existe déficit cuantitativo en la mayoría de ciudades, especialmente pequeñas y medianas, en relación con la residencia habitual de la población por 128.025 unidades. La distribución de recursos es desigual, dando preferencia a las dos ciudades principales a costa de ciudades medianas y asentamientos rurales dispersos y aislados, lo cual además genera mayor migración campo-ciudad, originando paulatinamente un mayor deterioro de las áreas rurales.

9.3. Los problemas más acuciantes son la falta de servicios básicos como agua (48.2%), electricidad (37.7%) y evacuación de aguas servidas (51.7%), hacinamiento (22%) y deficiencias de construcción (41%), problemas que se reflejan de manera mucho más notoria en el área rural.

El número de viviendas inadecuadas por falta de servicios supera en ocho veces el déficit de residencia habitual.

9.4. En lo que corresponde a la vivienda, es importante anotar que un tercio de la población no tiene vivienda propia y que dos de cada tres familias tienen más de una casa

en propiedad. Por otra parte, es notorio el alto porcentaje de abandono de viviendas (4.4% en las ciudades y 18.9% en las zonas rurales).

9.5. La capacidad del sector no formal, demostrada en la habilitación progresiva de sus viviendas, podría canalizarse con el apoyo institucional del Estado, hacia la construcción masiva, a través del asesoramiento organizativo, técnico y financiero, con resultados más rentables no solamente en los aspectos sociales sino también en los económicos y en los efectos que generan en el trabajo y en la calidad de vida de los usuarios y vecinos.

Con la inversión de una vivienda nueva pueden adecuarse tres y más viviendas populares, realizadas con materiales locales, mano de obra apropiada y menor inversión de divisas.

9.6. Los costos de las viviendas de "interés social" superiores a 75 salarios mínimos vitales (smv), no están al alcance de la población que gana por debajo de tres smv.

9.7. Algunas medidas políticas sobre vivienda progresiva, lotes con servicios y mejoramiento de vivienda, aplicadas a partir de 1980, permitieron bajar los costos de la vivienda y los montos de los préstamos a menos de 10 smv y por ende, incorporar a la población que gana hasta un salario mínimo vital.

9.8. Los costos promedios más bajos de las viviendas, en salarios mínimos vitales se presentan en los años 1980, 1983 y 1984 en la JNV/BEV, llegando a 66 smv, 27 smv y 49 smv, respectivamente.

El programa de reconstrucción de 3.019 viviendas destruidas por las inundaciones y ejecutado en 1983, hechas de madera por autoadministración, a un costo de S/. 40.000,00 cada uno, equivale a 7.1. smv, demuestra la viabilidad de soluciones habitacionales para la población de más bajos ingresos.

9.9. Las experiencias de las entidades oficiales con organizaciones sociales en materia de autoadministración y auto construcción de viviendas es muy escasa, aunque existen diversas experiencias exitosas en varios países de América Latina.

9.10. Las políticas de las entidades oficiales son definidas bajo presión del mercado financiero interno y externo; sujetas a normas de calidad externas, a cambiantes enfoques que impiden una constante preferencia por la vivienda auténticamente popular.

9.11. No hay iniciativa suficiente en el sector oficial sobre investigación, estudio y aplicación de sistemas y tecnología apropiada para la autoconstrucción masiva que permita aprovechar el enorme potencial del sector no formal.

9.12. La descoordinación institucional en el sector de los asentamientos humanos y vivienda disminuye la productividad, desorienta en la dirección de las políticas centrales de cambio y redistribución y entorpece las acciones locales, tanto insituacionales como populares, en el objetivo de elevar la calidad de vida de los habitantes.

## **Sugerencias sobre políticas de vivienda en contexto de crisis**

En resumen, podemos decir que las políticas generales de vivienda y asentamientos humanos, inspiradas en las reflexiones expuestas y en el estilo de desarrollo que se proyecta en el país, deben atender fundamentalmente:

1. Al hombre como ser protagónico, sujeto de la acción del Estado, incorporando toda su capacidad creadora y las actitudes positivas de sus organizaciones, especialmente de los sectores populares.
2. La promoción de la solidaridad en toda la comunidad, orientada al logro de la justicia social mediante la participación popular, la redistribución de la riqueza y el mejoramiento de calidad de vida de las mayorías nacionales.
3. Al desarrollo integral y armónico de la población y del territorio, a través de una racional distribución espacial, una adecuada interrelación de los asentamientos humanos con sus áreas y regiones de influencia y un ordenado crecimiento urbano que contemple el control del uso del suelo y el equipamiento básico de acuerdo al rol específico de las ciudades.
4. El problema de las condiciones mínimas de habitabilidad de los pobladores, en base a una reconceptualización del problema habitacional, tratando la solución de éste, como un agente multiplicador de las potencialidades socio-económicas del país.

Finalmente, la estructura institucional tendría que adecuarse, coherentemente a estas consideraciones, priorizando las funciones de orientación y coordinación interinstitucional en las áreas de organización y promoción popular y asistencia técnica para las organizaciones autogestionarias de vivienda.

No podemos concebir una política que busque solamente enfrentar la incapacidad del sistema de producir suficientes viviendas, mediante producciones masivas o a escala.

Se trata de generar con mística, entrega y eficiencia, entidades que den la importancia a trabajar en vivienda y producir vivienda por ser promotoras de múltiples valores que dinamizan el desarrollo personal, familiar y comunitario, valores que pueden ser optimizados a través de programas que incluyan a organizaciones populares y participación política.

La concentración del "poder hacer vivienda" que tiene el sistema imperante en nuestras sociedades, mediante control de la tierra, de los materiales, de la técnica, del financiamiento, debe ser enfrentado con la creación de un nuevo poder popular, en manos de los "sin techo", que rescate la tierra de la especulación, afirmando su función social, elimine la larga cadena de intermediarios que lucran con los materiales de construcción, genere nuevos sistemas financieros, e imagine con gran creatividad la tecnología propia y adecuada a sus necesidades de vivienda.

De los planteamientos y diagnósticos presentados es posible sugerir las principales líneas de políticas para enfrentar el problema habitacional en la situación de crisis en que se encuentra el país.

1. Enfocar el problema de la vivienda de manera integral, considerando el papel de los asentamientos humanos en el desarrollo general del país, y proponiendo su ordenamiento y relación con las actividades de los sectores público y privado y canalizando esfuerzos de colaboración entre estos, contrarrestar las desigualdades regionales y privilegiar nuevas áreas de desarrollo especialmente vinculadas a estrategias de mejoramiento del sector rural.

2. Priorizar la coordinación institucional, la elaboración y aplicación de las regulaciones, la instrucción de infraestructuras y el control y distribución de materiales de construcción para los asentamientos y vivienda a nivel nacional a cargo del Gobierno Central. Elevar la productividad de los gobiernos locales en proyectos de vivienda, fortalecer su autoridad y capacidad para reformar los códigos y reglamentos de construcción, del uso y tenencia de la tierra y mejorar las relaciones de cooperación con la comunidad en materia habitacional y proveer a los gobiernos locales para entregar servicios básicos para los asentamientos.

3. Promover la intervención del sector no formal, considerando su alto potencial humano, económico y multiplicador del desarrollo, en la habilitación progresiva de sus viviendas, a través del asesoramiento organizativo técnico y financiero para autoconstrucción masiva de viviendas, contando con la cooperación de gobiernos locales, universidades nacionales y agencias internacionales.

4. Incrementar la disponibilidad actual de fondos para viviendas populares generando planes de ahorro obligatorio, considerando tasas sobre los sueldos, utilidades de bancos, aseguradoras, urbanizadoras, complejos residenciales de lujo, y aplicar sistemas no convencionales de financiamiento que consideren la intermediación de las propias comunidades beneficiarias en programas de vivienda popular.

5. Incentivar investigaciones y estudios de tecnología apropiada y uso de materiales locales destinados a los asentamientos y vivienda popular, considerando los aspectos sociales y culturales de los sectores poblacionales más pobres y las condiciones ambientales y ecológicas de cada región.

Promover la integración e intercambio de experiencias en materia habitacional, especialmente con los países de América Latina, con el objeto de optimizar los recursos y conocimiento locales.

LA PRODUCCION ESTATAL  
DE VIVIENDA EN EL ECUADOR

**María Verónica Bastidas**

## I. Antecedentes

### I.1. Creación del BEV, de la JNV, sus acciones y las unidades habitacionales realizadas hasta 1984.

Es un hecho indiscutible que la penuria de la vivienda es uno de los problemas más graves que azotan al Ecuador. Los estudios de instituciones privadas indican que existe un déficit acumulado de alrededor de 1'300.000 viviendas<sup>1</sup>, mientras los organismos estatales señalan un déficit de 840.000 viviendas en el año 1986 y un aumento por reposición de 42.000 unidades<sup>2</sup> al año.

Hasta la fecha ninguna de las propuestas estatales ha logrado abordar el problema de manera eficiente, tanto en términos cuantitativos como en términos socio-económicos.

A inicios de la década del 60, en medio de un clima de preocupación por parte de los Estados Unidos en cuanto a la amenaza que constituía la Revolución Cubana para sus intereses en América Latina, se empieza a incentivar la atención a necesidades sociales en la región.

En este contexto, el 23 de mayo de 1961 nacía el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, BEV, con un 66% de sus recursos provenientes de capitales extranjeros<sup>3</sup>.

En el Decreto de Ley de Emergencia N° 23, del 23, de mayo de 1961 (sustituído posteriormente) se reconocía que el problema de la vivienda requería de atención urgente por parte del Estado, y señalaba:

“Que uno de los problemas que más gravemente afecta a la mayoría de los habitantes de la República en la actualidad es el de la vivienda, problema que ha adquirido caracteres especialmente agudos en las grandes ciudades;

“Que dicho problema incide principalmente en las clases populares creando un clima de malestar social que puede acarrear graves proyecciones;”<sup>4</sup>.

---

1 “Vivienda Popular en el Ecuador” Documento de Trabajo. Seminario Vivienda Popular y Cooperativismo. Quito-Guayaquil-Riobamba. CIUDAD. 1984.

2 Indicadores Sociales y Económicos. CONADE 1986.

3 “Ecuador, 20 años de Vivienda” Ensayo. JNV/BEV. Quito 1984

En este marco nacía el BEV, pues si bien el Instituto de Seguridad Social venía construyendo desde 1942, su obra alcanzaba hasta esa fecha la cantidad de 4.024 viviendas construidas, dirigidas principalmente a la clase media.<sup>5</sup>

Para 1961, el diagnóstico que hacía el Consejo Nacional de Economía en el oficio 64-P (Dictamen del Consejo), dirigido al entonces Presidente de la República, Doctor José María Velasco Ibarra, era el siguiente:

“De acuerdo al censo de 1950 —el dato más próximo— en el Ecuador existían 621.772 viviendas, correspondiendo el 58,4 por ciento a casas y el 43,6 a chozas o viviendas similares...”.

“...Para nuestros razonamientos consideramos que el déficit es de 400.000 habitaciones y que la tasa debe ser del 4% anual”<sup>6</sup>.

La aparición del BEV respondía principalmente a la necesidad de producir viviendas de interés social. Si bien esto consta entre las finalidades de su creación<sup>7</sup>, su quehacer fue orientado hacia las capas sociales medias, dado que su estructura requería de sujetos de crédito para su acción. Cabe destacar que, en todo caso, es aquí donde surgen los primeros intentos de programas masivos de vivienda.

En el Plan Decenal de Desarrollo (JUNAPLA, 1964) se encomendaba al Estado la construcción de 38.716 viviendas en el período 64-72; mas, finalmente la labor del BEV en esos años arrojó un total de 6.013 viviendas.

En febrero de 1972 surgía un nuevo período, con el gobierno militar encabezado por el general Rodríguez Lara, el que se autodefinía, entre otras características, “como de gran sentido social y humanitario”.

Es así como en el Plan Integral del nuevo gobierno, la cuestión vivienda ocupaba un capítulo y planteaba una nueva modalidad de solución, la modalidad “participativa” de los beneficiarios, la que finalmente no se reflejó en su acción.

El programa de vivienda planteado era ambicioso y requería de la creación de un organismo rector en la materia tanto para las instituciones públicas como privadas, cuestión que ya se sugería en el Plan Decenal de 1964. En febrero de 1973 se crea, por medio del Decreto Supremo N° 162, la Junta Nacional de la Vivienda JNV, para cumplir con la característica ya señalada, quedando el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como un organismo puramente financiero.

---

4 “Leyes y Reglamentos del BEV y de la JNV y de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda”. BEV/JNV. Quito, 1980.

5 “Ecuador, 20 años de Vivienda”. Ensayo JNV/BEV. Quito 1984.

6 “Leyes y Reglamentos del BEV y de la JNV y de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda”. BEV/JNV. Quito 1980.

7 Ibid.

Con la Junta asumiendo la parte productiva de la vivienda se da un nuevo empuje a la construcción masiva; sin embargo los sectores que pueden acceder a los programas, una vez más, son las capas medias, puesto que el costo de las viviendas giraba (1973-77) entre los S/. 150.000 y S/. 350.000 y para la época el BEV prestaba alrededor de S/. 75.000<sup>8</sup>, es decir menos del 50% del costo de las unidades más baratas; cabe también señalar que el salario mínimo a enero de 1976 era de S/. 1.500,00.

En el aspecto cuantitativo, el balance de la obra BEV/JNV para el período 1973-79 menciona la producción de 22.669 viviendas<sup>9</sup>, con una concentración de la obra en Quito y Guayaquil de alrededor del 80% de la construcción.

1979 marca un hito en la historia de las instituciones viviendistas estatales. En el marco del advenimiento del período democrático se intenta reorientar tanto la producción de vivienda como la ampliación de los créditos de estas instituciones a los sectores sociales menos favorecidos.

Es así como se diseña un programa tipológico basado en el concepto de vivienda progresiva, el cual ya venía siendo aplicado en otros países de Latinoamérica.

El programa concibe 5 tipos de construcciones, diferenciadas por la etapa de terminación en que eran entregadas.

*1er Tipo:*

Vivienda Básica, primera etapa: Consiste en un lote no mayor de 100 m<sup>2</sup> con unidad sanitaria y materiales básicos de construcción. Costo máximo S/.50.000. 25 SMV.\*

*2do. Tipo:*

Vivienda Básica, segunda etapa. Lote no mayor a 100 m<sup>2</sup>. Solución piso - techo con área de construcción entre 35 y 42 m<sup>2</sup>. Costo máximo S/. 75.000. 37 SMV. \*

*3er. Tipo:*

Vivienda Básica, tercera etapa. Lote no mayor a 120 m<sup>2</sup>. Área de construcción 45m<sup>2</sup> 60 m<sup>2</sup>. Costo máximo S/. 130.000. 65 SMV.\*

*4to. Tipo:*

Vivienda Básica, cuarta etapa. Lote no mayor a 120 m<sup>2</sup>. Área de construcción 70m<sup>2</sup>-80m<sup>2</sup>. Costo máximo S/. 200.000. 100 SMV. \*

*5to. Tipo:*

Vivienda Básica, quinta etapa. Viviendas para capas medias a ser construidas fundamentalmente por el IESS y Mutualistas con un costo máximo que no excederá los S/. 500.000 o sea el equivalente a 250 SMV. \*

8 "Ecuador, 20 años de Vivienda". Ensayo JNV/BEV. Quito 1984.

9 Ibid.

\* Los precios son al año 1979, para entonces el Salario Mínimo Vital se fija en S/. 2.000,00 por Decreto 3358, de febrero de 1979.

La JNV y el BEV destinarán sus recursos a las construcciones estipuladas en las primeras cuatro etapas, considerando éstas como soluciones de carácter popular.

**Cuadro No. 1**  
Desglose de programación por tipos de solución para los años 80-81-82

Años Tipos	1980		1981		1982		TOTALES	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
1er. tipo lote c/unidad sanitaria	1.400	14.4	1.700	12.1	2.000	16.6	5.100	14.3
2do. tipo 36-45 m <sup>2</sup>	2.000	20.6	2.000	14.3	2.230	18.5	6.230	17.4
3er. tipo 45-60 m <sup>2</sup>	4.000	41.2	8.000	57.1	5.000	41.7	17.000	47.6
4to. tipo 60-80 m <sup>2</sup>	1.200	12.4	1.050	7.5	1.400	11.6	3.650	10.2
5to. tipo 80 m <sup>2</sup>	1.100	11.4	1.250	9.0	1.400	11.6	3.750	10.5
<b>TOTALES</b>	<b>9.700</b>	<b>100.0</b>	<b>14.400</b>	<b>100.0</b>	<b>12.030</b>	<b>100.0</b>	<b>35.730</b>	<b>100.0</b>

Fuente: "Ecuador, 20 Años de Vivienda" Ensayo JNV/BEV.  
Elaboración: Propia.

En este cuadro podemos ver que el 79.3% del total programado en los 3 años se sitúa en los 3 primeros tipos de unidades, con gran acento en la vivienda terminada, la cual se acerca al 50% de la programación.

**Cuadro No. 2**  
Unidades programadas y entregadas para el período 80-84

Unidades*	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
Programadas	9.700	14.000	12.030	13.000	30.000 (a dic.)	78.730
Entregadas	5.039	6.688	8.884	7.000	21.076	48.687

Fuente: "Ecuador, 20 Años de Vivienda" Ensayo JNV/BEV. Quito 1984.  
Elaboración: Propia.

\* En estas unidades no se contemplan lotes con servicio, ni préstamos de mejoramiento.

Finalmente el resumen de la labor ejecutada por BEV/JNV entre los años 64-84 es el siguiente:

**Cuadro No. 3**  
**Producción de viviendas por períodos**

Período	Viviendas
1964-1972	6.013
1973-1979	22.669
1980-1984	48.687
<b>TOTAL</b>	<b>77.369</b>

Fuente: "Ecuador, 20 años de Vivienda" Ensayo JNV/BEV.  
QUITO, 1984.

Nota: No se contemplan soluciones como lote con servicio, ni préstamos de mejoramiento.

## I. 2 Déficit de Vivienda

### I. 2.1. Déficit cuantitativo

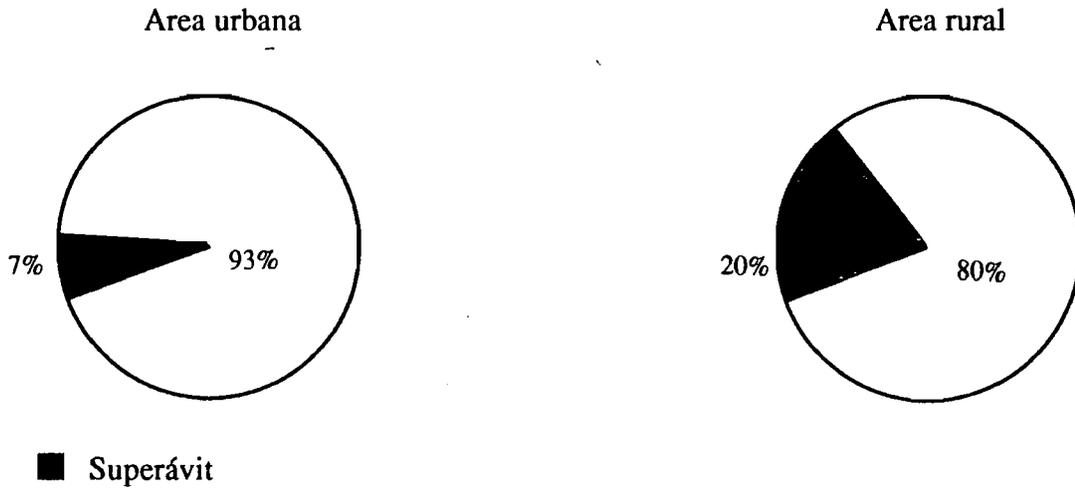
#### a) Superávit relativo de vivienda

**Cuadro No. 4**  
**Desocupación de vivienda**

	1974		1982	
	Unidades	%	Unidades	%
Total de Viviendas	1'370.849	100	1'841.036	100
Viviendas desocupadas + viv. con personas ausentes. Total nacional	176.909	13	264.595	14
Viviendas desocupadas + viv. con personas ausentes. Area Urbana.	38.983	7	63.194	7
Viviendas desocupadas + viv. con personas ausentes. Area rural.	137.926	16	201.401	20

Fuente: RUIZ, Silvana. "Ecuador. La problemática de la vivienda en las últimas décadas".  
ILDIS. Quito 1987.  
Elaboración: Propia

## Viviendas desocupadas o superávit relativo de vivienda, año 82



b) Incremento de hogares e incremento de viviendas.

### NIVEL NACIONAL

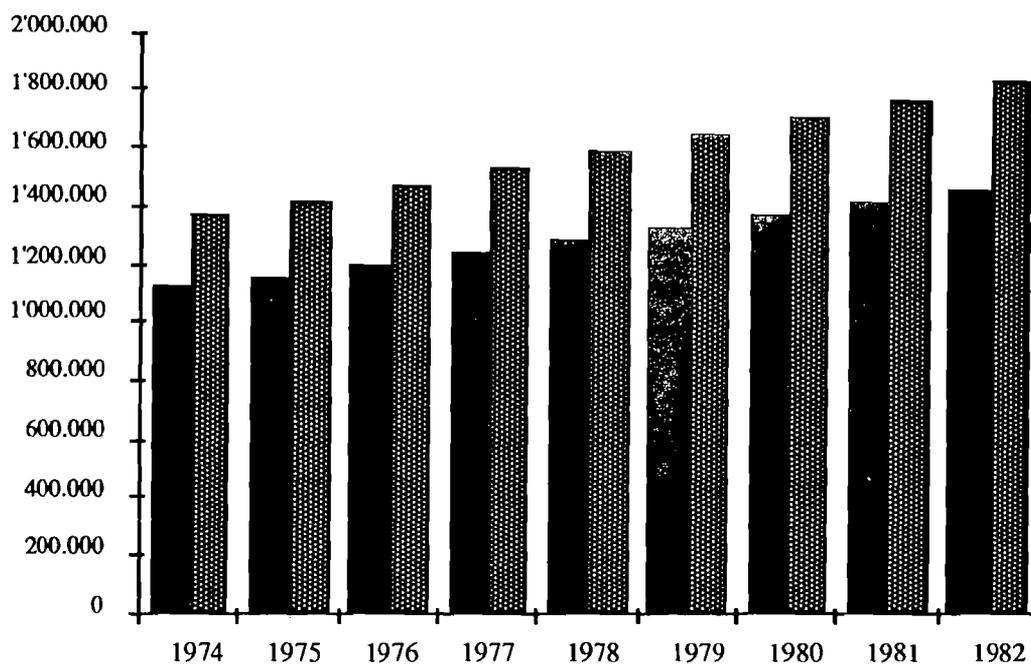
Hogares		Viviendas
año 1974 - 1'125.615 hogares (H <sub>0</sub> )		año 1974-1'370.849 viviendas (V <sub>0</sub> )
año 1982 - 1'467.759 hogares (H <sub>n</sub> )		año 1982-1'841.036 viviendas (V <sub>n</sub> )
Tasa de incremento de hogares: 3.37%		Tasa de incremento de viviendas: 3.75%
Años	Hogares	Viviendas
1974	1'125.615	1'370.849
1975	1'163.548	1'422.255
1976	1'202.760	1'475.590
1977	1'243.293	1'530.925
1978	1'285.192	1'588.335
1979	1'328.503	1'647.849
1980	1'373.273	1'709.693
1981	1'419.552	1'773.807
1982	1'467.759	1'841.036

Fórmula para obtener datos intermedios:

$$H_n = H_0 \times (1 + t)^n$$

n = número de períodos.

t = tasa de incremento.



■ Hogares

■ Viviendas

### NIVEL URBANO

**Hogares:**

año 1974: 489.350 hogares ( $H_0$ )

año 1982: 709.284 hogares ( $H_8$ )

Tasa de incremento: 4.75%

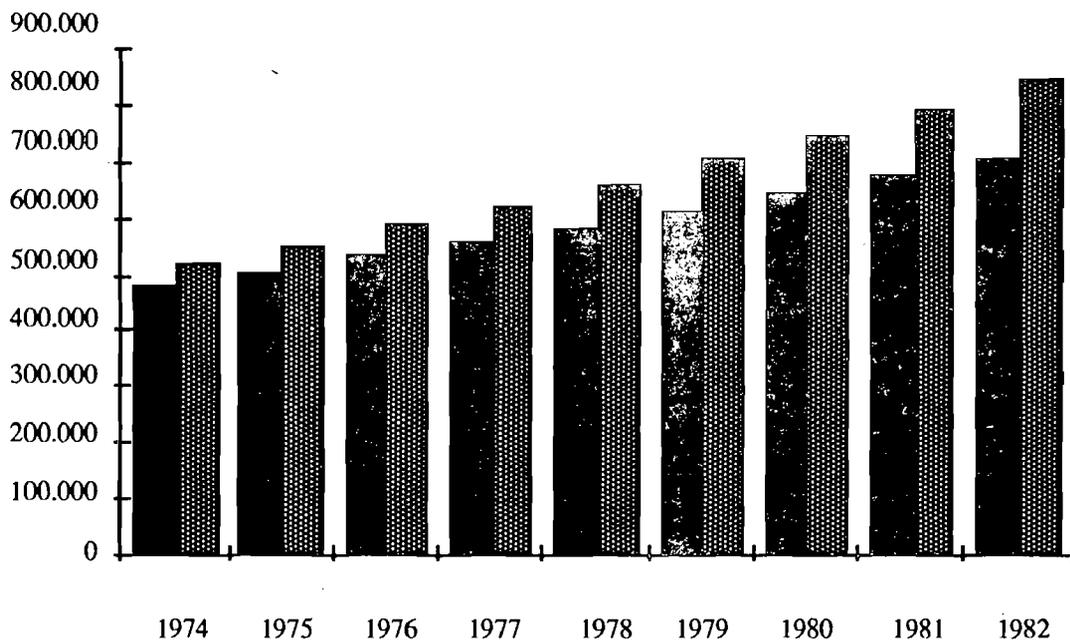
**Viviendas:**

año 1974: 525.517 viviendas ( $V_0$ )

año 1982: 850.408 viviendas ( $V_8$ )

Tasa de incremento: 6.20%

Años	Hogares	Viviendas
1974	489.350	525.517
1975	512.594	558.099
1976	536.942	592.701
1977	562.447	629.448
1978	589.163	668.474
1979	617.149	709.919
1980	646.463	750.934
1981	677.170	800.679
1982	709.284	850.408



Hogares  
 Viviendas

### NIVEL RURAL

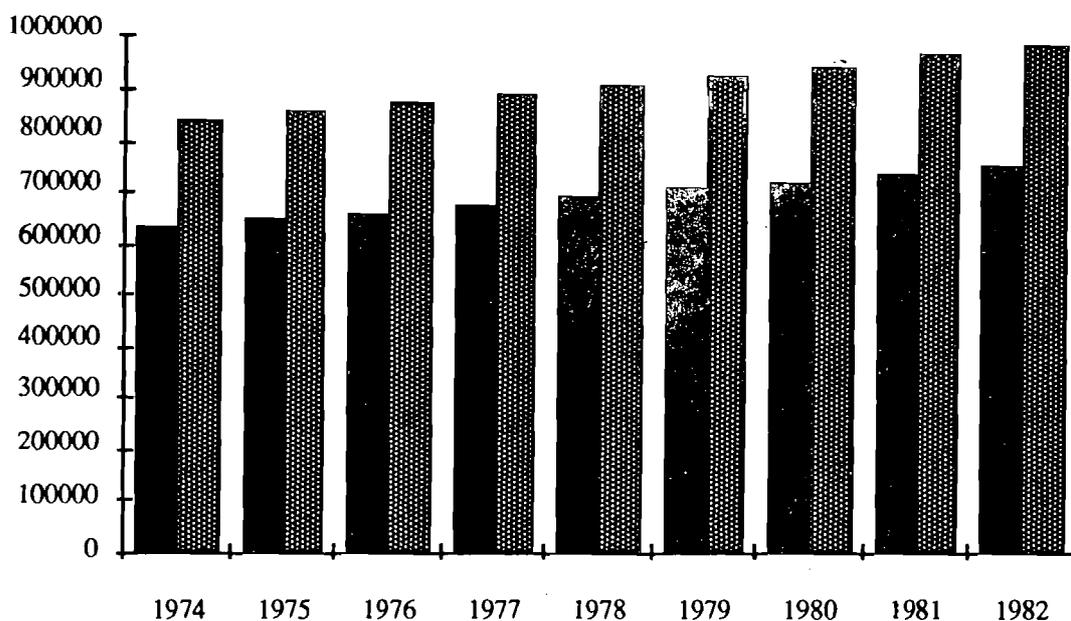
**Hogares:**

año 1974-636.265 hogares ( $H_0$ )  
 año 1982-758.470 hogares ( $H_8$ )  
 Tasa de incremento: 2.22%

**Viviendas**

año 1974-845.332 viviendas ( $V_0$ )  
 año 1982-990.628 viviendas ( $V_8$ )  
 Tasa de incremento: 2.00%

Año	Hogares	Viviendas
1974	636.265	845.332
1975	650.390	862.239
1976	664.829	879.483
1977	679.588	897.073
1978	694.675	915.015
1979	710.097	933.315
1980	725.861	951.981
1981	741.975	971.021
1982	758.470	990.628



Hogares  
 Viviendas

Es evidente que los aspectos cuantitativos dicen poco sobre la realidad del problema de la vivienda en el Ecuador, si los consideramos aisladamente.

La relación entre número de hogares y número de viviendas señala que hay más unidades que hogares y los índices de crecimiento nos muestran que se mantendrá esta tendencia. Por ello, es necesario tener presente que hay otros problemas que no están reflejados en estas cifras absolutas, como son el problema de la propiedad, el alto índice de arrendamientos que implican que un amplio sector no ha llegado a cubrir sus necesidades de vivienda. Por todo esto, es necesario acercarse al aspecto cualitativo del problema.

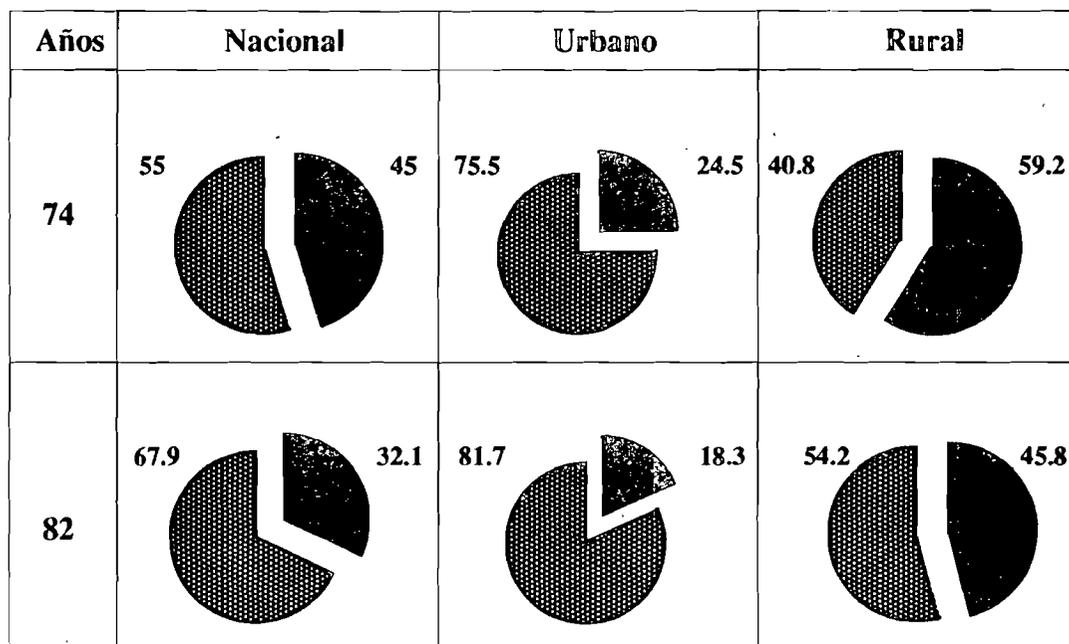
Del análisis de estos gráficos se puede concluir que, al año 1982, alrededor del 40% de las viviendas urbanas tenían alguna carencia, mientras a nivel rural el problema es mucho más crítico.

## II. Algunas consideraciones conceptuales

La perspectiva que se adopte para enfrentar el problema de la vivienda varía según el concepto que se enfatice en cada enfoque. Si lo analizamos desde el punto de vista económico, la característica mercantil será la base, lo que no necesariamente será primordial desde el punto de vista social y político. Sin embargo, ningún enfoque puede ceñirse estrictamente a un aspecto, pues todas las dimensiones se entrecruzan.

1.2.2 Déficit cualitativo

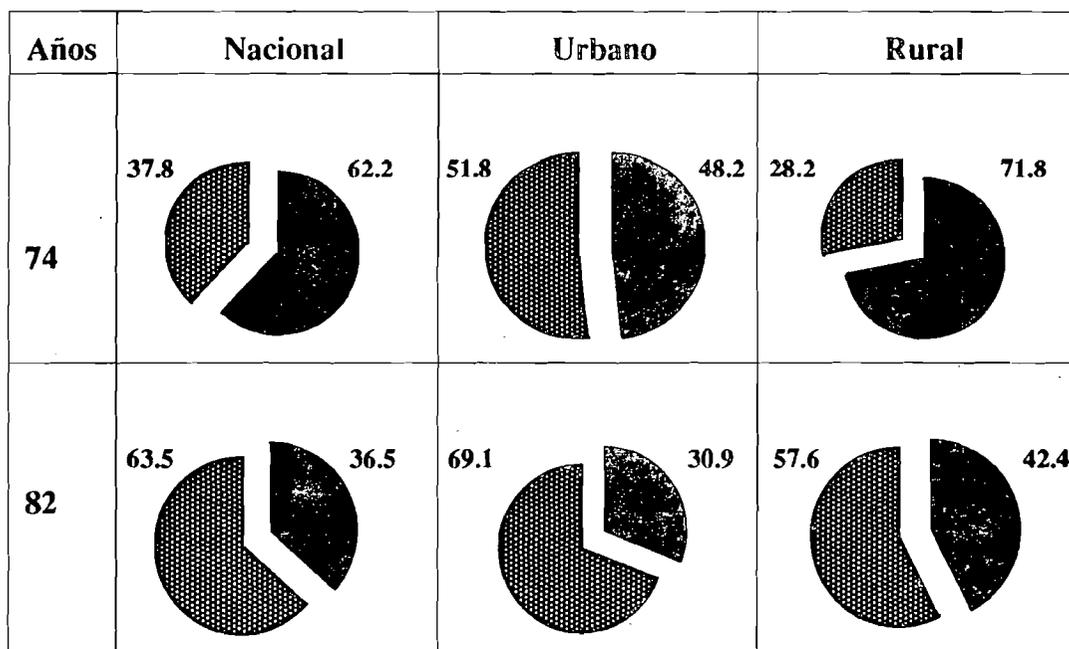
Según material de construcción



■ NO ACEPTABLE

■ ACEPTABLE

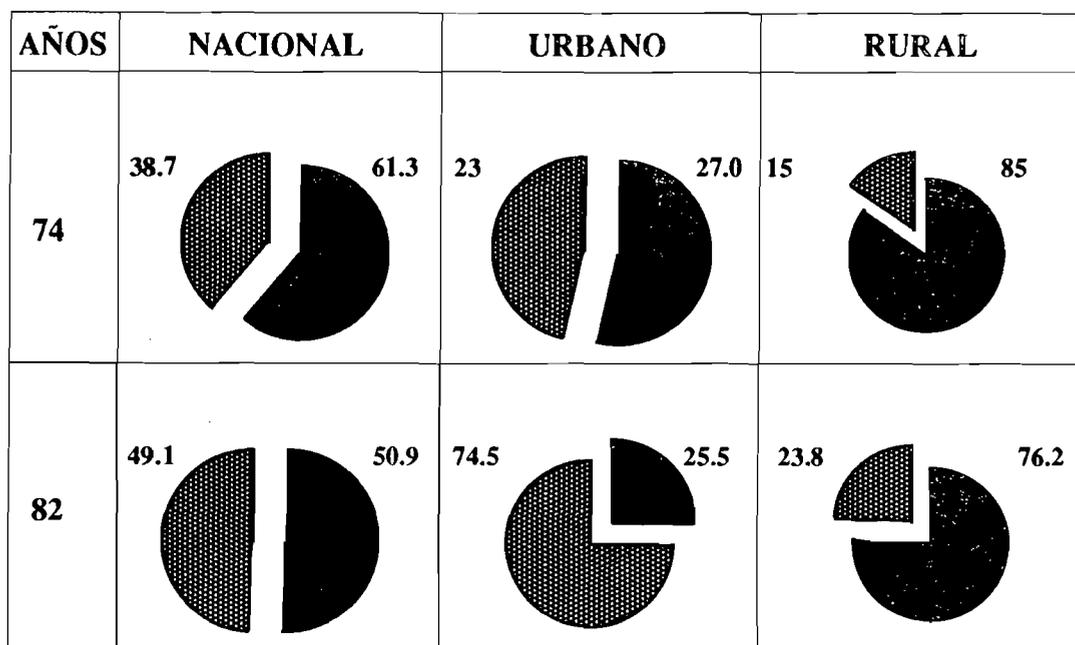
Según tipología de vivienda



■ OTROS

■ CASA, VILLA O DEPARTAMENTO

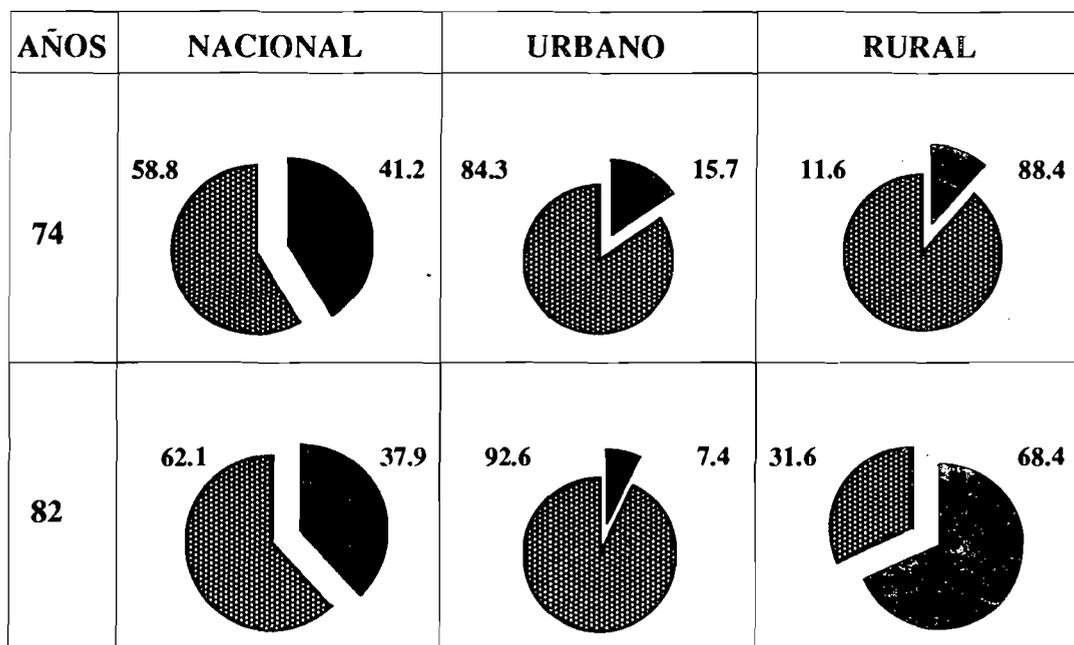
### Según servicios (agua potable)



■ NO ACEPTABLE

■ ACEPTABLE

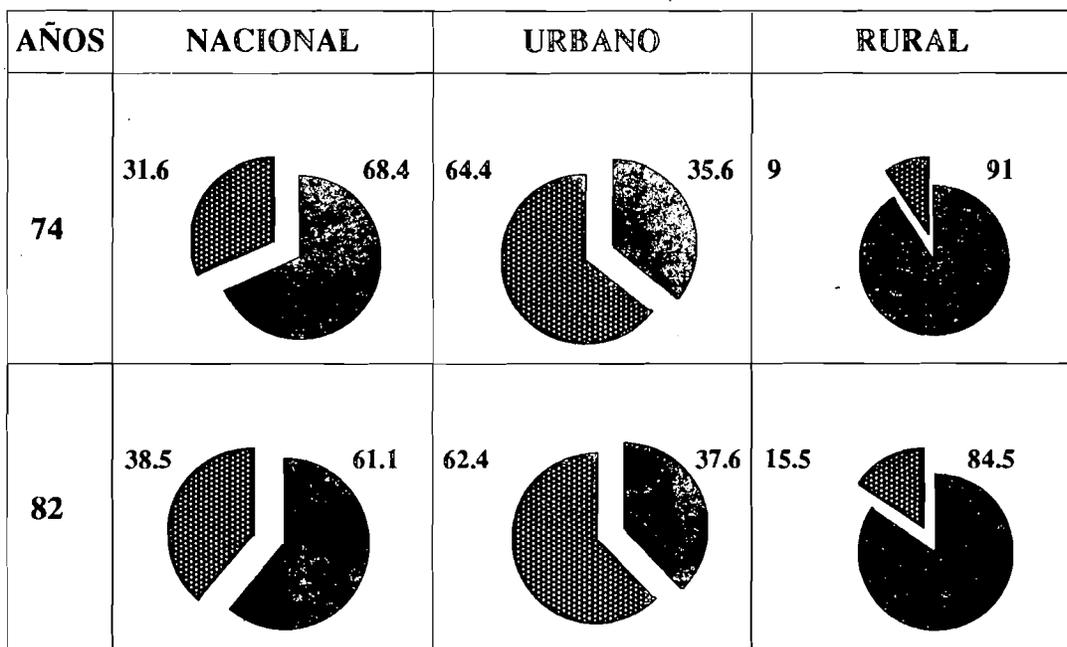
### Según dotación de servicios higiénicos



■ SIN SERVICIOS HIGIENICOS

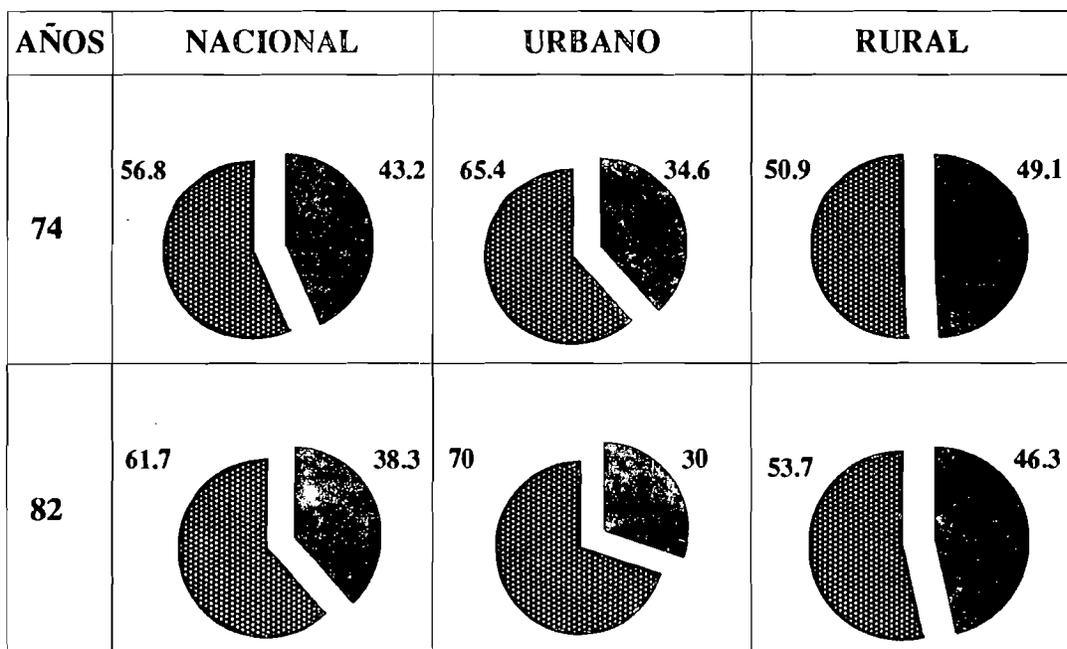
■ CON SERVICIOS HIGIENICOS

### Según eliminación de aguas servidas



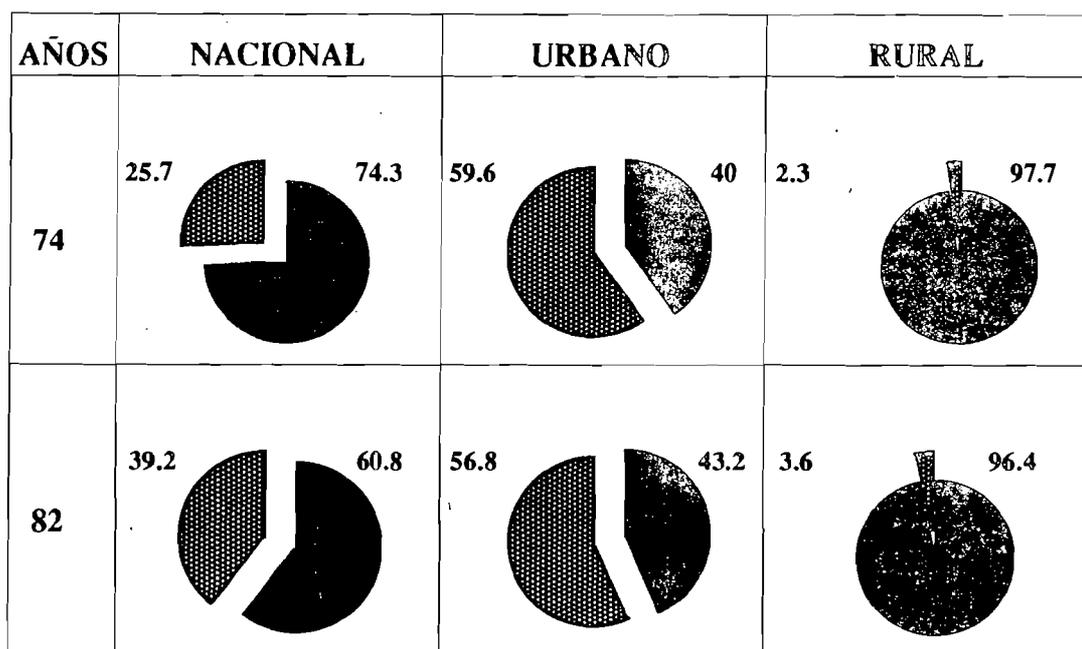
SIN ELIMINACION
  CON ELIMINACION

### Déficit por hacinamiento



HACINAMIENTO MAS DE 3 PERSONAS POR CUARTO
  ACEPTABLE

### Déficit según materiales y servicios



■ NO ACEPTABLE

■ CON TODO SERVICIO

Lo más frecuente es encontrarnos con visiones parciales. Se ha tendido, especialmente en el ámbito estatal, a considerar como vivienda a lo estrictamente físico: un paralelepípedo que alberga a un grupo de individuos. Pero ella debe responder también a múltiples necesidades y relaciones internas y externas fundamentales para el desarrollo y reproducción del ser humano.

El hombre necesita este espacio y lo desarrolla como parte de su escenario de vida; allí recrea sus valores y costumbres y cobra sentido su cotidianidad.

En las propuestas oficiales se acentúa la preocupación en los aspectos cuantitativos: el problema es expresado generalmente en cantidad de unidades a construir, olvidando los aspectos antropológicos y sociológicos de las propuestas, traduciéndose la llamada "vivienda de interés social" en una respuesta *física* mínima, donde se entiende el "interés social" como la respuesta a los sectores de más bajos ingresos.

Dentro de este mismo concepto surge la propuesta de "vivienda económica", cuya preocupación fundamental es la reducción de costos para ampliar la cobertura de acceso. Esta reducción de costos implica a su vez la reducción de normas y estándares mínimos de habitabilidad.

Ultimamente se conjuga un nuevo concepto, llamado "solución habitacional", que

contempla distintas respuestas que van desde vivienda “mínima”, “unidad básica”, “lotes con servicios” y préstamos de “mejoramiento”. Esta nueva modalidad intenta mostrar como vivienda acabada otras alternativas que difícilmente podrían, en lo estricto, ser consideradas como tal.

Este término ha sido manipulado políticamente en los últimos años, haciendo aparecer como una calidad única de oferta tanto a la vivienda acabada como a un lote con servicio.

### III. Plan techo

#### III.1 Antecedentes.

El Plan Techo surgió como propuesta de la campaña política de 1984, abordando uno de los problemas más sentidos de la población ecuatoriana. La propuesta era ambiciosa: se ofrecían 120.000 unidades de habitación para el período 1984–88, lo que significaba aproximadamente el doble de lo que el BEV y la JNV habían ofrecido hasta la fecha.

Muchas expectativas creó esta propuesta en los sectores sociales más pobres, para quienes el plan constituía la esperanza de alcanzar una vivienda digna. Gran parte de la oferta generada en el país hasta la fecha había sido destinada a sectores de ingresos medios, pues éstos constituían “sujetos de crédito”, y ni siquiera las acciones estatales habían logrado superar esta condicionante.

Una vez en el poder, el grupo que concibió el Plan expresó que las metas eran generar 30.000 unidades por año. En 1984 se terminaron las soluciones que estaban en construcción desde el gobierno anterior (6.904 viviendas nuevas y 3.170 préstamos de mejoramiento) y entre agosto y diciembre de 1984 se generaron 3.410 viviendas nuevas y 1.416 préstamos de mejoramiento.

A un año de gestión del gobierno del Ing. León Febres Cordero, la JNV sacaba su primer “Informe 84-85 Plan Techo”, donde se presentaba y delineaba el programa. La política habitacional se inscribía dentro del Plan de Desarrollo 1985–90 y planteaba la jerarquización de las necesidades habitacionales de la población.

El Plan no solo consideraba la demanda social, sino que proponía una nueva orientación de la oferta, capaz de “*conjugarse la capacidad del sector público, sector privado y del sector social*”, manifestando la necesidad de que la vivienda fuera un factor de desarrollo social.

Entre sus objetivos estaba el propiciar condiciones para que los sectores de menores ingresos accedieran a una vivienda adecuada, planteando la vivienda progresiva y el mejoramiento urbano y de vivienda así como las soluciones de mayor impacto en el ámbito social; también se menciona el incentivo al desarrollo de la organización comunitaria.

La construcción se propone realizarla tanto por la administración directa como por contratos con empresas y pequeños constructores, apoyando de esta manera la

producción del sector privado que trabaje con recursos propios; se establece también una línea directa de créditos para éstos.

### III. 2 Aspectos cuantitativos.

Las obras de arrastre. Las obras de arrastre eran:

Soluciones nuevas	6.792 (a)
	6.904 (b)
Préstamos de mejoramiento	3.170 (b)
Total	10.074 (b)

NOTA: Excepto 99 viviendas que estaban en el 40% de avance a agosto de 1984, el resto estaba avanzado en más del 50%.

a) Fuente: "Informe de Labores JNV 1984-85 Plan Techo"

b) Fuente: Programa de Vivienda de la Secretaría de Planificación del CONADE. Agosto 1988.

### La Programación Inicial

*Según el Informe 84-85 se desglosaba así:*

Vivienda nueva	55.200 unidades (46%)
De mejoramiento	64.800 unidades (54%)
Total	120.000 unidades (100%)

### *Metas del Plan Techo*

1985	18.000 unidades
1986	40.000 unidades
1987	42.000 unidades
1988 (hasta agosto)	20.000 unidades
Total	120.000 unidades

**Cuadro No. 5**  
**Distribución de las soluciones programadas por región**

Región	Viviendas nuevas	Mejoramiento	Total de soluciones
Sierra	21.434	33.013	54.447
Costa	32.006	28.793	60.799
Oriente	1.691	2.964	4.655
Insular	69	30	99
TOTAL	55.200	64.800	120.000

Nota: Para Pichincha se programaron 13.713 viviendas nuevas y 6.892 préstamos de mejoramiento y para Guayas 20.606 viviendas nuevas y 15.125 préstamos de mejoramiento.

Fuente: Informe Plan Techo, JNV., Sept. 84 - Sep. 85.

Elaboración: Propia.

## Los resultados

a. Soluciones ejecutadas a partir de septiembre de 1984 y terminadas a agosto de 1988: 32.244

**Cuadro No. 6**  
**Desglose de soluciones ejecutadas entre septiembre 1984-agosto 1988**

<b>Tipo de solución</b>	<b>Terminadas marzo 88</b>	<b>Terminadas no liquidadas agosto 88</b>	<b>Total</b>
Unifamiliares	24.170	2.240	25.410
Departamentos	3.990	699	4.689
Lote con servicio	1.375	—	1.375
<b>TOTAL</b>	<b>29.535</b>	<b>2.939</b>	<b>32.474</b>

FUENTE: Programa de Vivienda, Secretaría de Planificación del CONADE.  
Elaboración: Propia.

**Cuadro No. 7**  
**Resumen de soluciones iniciadas en septiembre de 1984 y terminadas en agosto de 1988**

Vivienda nueva	31.099
Lote con servicios	1.375
<b>TOTAL</b>	<b>32.474</b>

Fuente: Informe de Labores JNV Sep/84 - Sept/88. Plan Techo.

b. Soluciones iniciadas por Plan Techo y no terminadas hasta agosto 1988 (arrastre para el gobierno sucesor): 7.451 (\*)

**Cuadro No. 8**  
**Desglose de soluciones no terminadas a agosto 1988**

<b>TIPO DE SOLUCION</b>	<b>EN EJECUCION A MARZO 88 Y NO TERMINADAS A AGOSTO 88 (según Prog. Viv. de Secr. de Planificación).</b>
Unifamiliares	2.457
Departamentos	183
Lotes con servicio	3.923
<b>TOTAL</b>	<b>6.563</b>

Fuente: Programa de Vivienda, Secretaría de Planificación del CONADE.  
Elaboración: Propia.

La diferencia observada entre el Cuadro 8 (6.563 unidades) y los datos mencionados en el Informe JNV (7.451) correspondería a soluciones contratadas a partir de abril de 1988.

**Cuadro No. 9**  
**Producción por año hasta 1987**

<b>Período</b>	<b>Soluciones nuevas (incluye lote c/serv.)</b>	<b>Préstamos</b>	<b>Total Soluciones</b>
1984	3.410	1.416	4.826
1985	10.559	5.221	15.870
1986	11.842	9.561	21.407
<b>TOTAL</b>	<b>25.811</b>	<b>16.198</b>	<b>42.009</b>

NOTA:

1. No se consideran las unidades de arrastre del gobierno anterior.

2. No se dispone del dato de lote c/servicio por año, por lo que no podemos saber el número de viviendas unifamiliares y multifamiliares construidas por año.

Fuente: Programa de Vivienda, Secretaría de Planificación del CONADE.

Elaboración: Propia.

(\*) Fuente: Informe de Labores JNV 84-88

**c. Préstamos (\*)**

Mejoramiento y propietarios con lote	39.245
Préstamos a cooperativas	258
Préstamos Ingenio San Carlos	449
Programa Alegría	1.018
Préstamos al constructor	1.533
Préstamo al constructor. Crédito puente del Banco Central	296

Los préstamos de mejoramiento y a propietarios con lotes tienen los siguientes promedios ponderados (según el Programa de Vivienda de la Secretaría de Planificación a agosto de 1988).

<b>Tipo de solución</b>	<b>Tipo de préstamo</b>	<b>Promedio Ponderado</b>
Pmo. Mejoramiento	Quirografario	177.000 y 349.000
Pmo. Prop. de lote	Hipotecario	381.000 y 440.000

NOTA: El promedio total ponderado está entre 250 y 356 mil sucres.

(\*) Fuente: Informe de Labores JNV/BEV 84-88.

### III.3 Aspectos Socio-económicos.

#### III.3.1 La Demanda.

En el estudio de prefactibilidad realizado por la Dirección de Investigación Social de la JNV el año 1985 en 9 ciudades del país, con una muestra de 4.328 familias, se encontró que los ingresos promedios estaban entre los S/. 8.250 (casi un SMV) en Guayaquil, hasta los S/. 20.125 (2,4 SMV) en Loja. Para Quito el ingreso promedio era de S/. 17.352 (2 SMV).<sup>10</sup>

Entre septiembre 84 y septiembre 85 la situación de los demandantes de soluciones de la JNV no era la más favorable: de 46.559 interesados en las ciudades principales del país tan solo el 33% estaba en posibilidad de acceder al Plan. (Ver cuadro 10).

Según la Encuesta de Hogares del INEC de 1975, el 24% de los hogares del área urbana se encontraban en el nivel de bajos ingresos<sup>11</sup>, con un ingreso anual de hasta S/. 36.000, lo que equivalía a 22 SMV incluyendo compensaciones y bonificaciones, con un promedio mensual de ingreso de hasta 2,4 SMV.<sup>12</sup>

El sector de ingresos medios, por su parte, alcanzaba al 42% y su ingreso anual variaba entre 19 y 51 SMV (incluidas compensaciones), y un ingreso mensual de hasta 4,25 SMV.

**Cuadro No. 10**  
**Demandantes de vivienda entre septiembre 84-septiembre 85**

Lugar	Demandantes	Elegibles o aptos	
		Cantidad	%
Quito	11.207	5.376	48
Guayaquil	6.918	2.959	43
Cuenca	4.400	453	10
Loja	2.802	546	19
Riobamba	3.833	976	25
Portoviejo	2.297	1.143	50
Latacunga	1.870	450	24
Ambato	2.320	653	28
Guaranda	620	259	42
El Puyo	519	239	46

10 SMV = Salario mínimo vital.  
Informe de Labores JNV/BEV 84-85. Plan Techo.

11 Según el CONADE, la cifra subía al 32%

12 El ingreso total mensual, sumado compensaciones y bonificaciones al SMV (que a la época era de S/. 1.250) es de S/. 1.615,62.

Lugar	Demandantes	Elegibles o aptos	
		Cantidad	%
Esmeraldas	761	422	55
Quevedo	1.695	695	41
Machala	1.149	309	27
Santo Domingo	3.070	333	11
Tulcán	897	97	11
Ibarra	800	185	23
Babahoyo	1.351	324	24
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>46.559</b>	<b>15.419</b>	<b>33</b>

Fuente: Informe Plan Techo. JNV. sept. 84- Sept. 85.  
Elaboración: Propia.

**Cuadro No. 11**

Sector social	Porcentaje de hogares %	Ingreso mensual	
		SMV + COMPENS.	SMV
Bajos	24	De 0 a 1.8	De 0 a 2.4
Medios	42	De 1.8 a 4.3	De 2.4 a 5.5
Medios altos	25	De 4.3 a 9.3	De 5.5 a 12
Alto	9	De 9.3 en adelante	De 12 en adelante

Fuente: "Ingreso y la Organización Social" basado en Encuestas de hogares INEC. 1975.  
Elaboración: Propia.

La demanda hacia la producción estatal de vivienda se ubica principalmente en los dos primeros sectores, que constituyen la mayor parte de la población urbana (66%).

El gasto en vivienda de estos sectores respecto a su ingreso se considera en alrededor del 20%, aunque estudios recientes de I.E.E. de la U. Central estiman que este sube hasta el 40% en los estratos económicos más bajos.

### III. 3.2. La oferta

A septiembre de 1987 las condiciones financieras que el BEV imponía para conceder préstamos eran las siguientes:

Para propietarios de lotes

	QUITO Y GUAYAQUIL	RESTO DEL PAIS
INGRESO FAMILIAR	Entre S/. 41 mil y 53 mil (alrededor de 3 SMV)	Entre S/. 34. mil y 48 mil (alrededor de 3 SMV)
MONTOS MAXIMOS DE CREDITO	Entre S/. 980 mil y 1'034.000	Entre S/. 817 mil y 935.000

Para comprar viviendas ejecutadas por la JNV

	QUITO Y GUAYAQUIL	OTRAS CIUDADES
INGRESO FAMILIAR	Entre S/. 41 mil y 53 mil (alrededor 3 SMV)	Entre S/. 34 mil y 48 mil (alrededor de 3 SMV)
PRECIO DE VENTA	S/. 1'088.000 (75 SMV)	
MONTO MAXIMO DE CREDITO	Entre S/.980. mil y 1'034.000 (67 a 71 SMV)	Entre S/. 817 mil y 935 mil (56 a 64 SMV)

Los plazos contemplados oscilan entre 15 y 20 años, con una tasa de interés anual del 19% y dividendo progresivo con tasa de crecimiento anual del 6.7%.

El porcentaje del ingreso que se destina a la amortización del crédito varía entre 20 y 25% (entre 8.200 y 13.250 a septiembre de 1987 para Quito y Guayaquil) pero según informaciones más recientes esa cuota de amortización asciende a S/. 16.500 para una unidad básica de vivienda, lo cual significa que el ingreso familiar necesario debería ser de alrededor de S/. 66.000,00.

#### Costo de las unidades de vivienda a agosto de 1988

Tamaño	Valor Suces	Equivalencia en SMV
21 m2	798.000	42
28 m2	1'064.000	56
36 m2	1'216.000	64
45 m2 (Quito y Guyql.)	1'425.000	75
(resto del país)	1'330.000	70

