

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

## EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso  
de globalización  
José María Tortosa

La gerencia social:  
¿nuevo paradigma  
del discurso del desarrollo?  
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,  
y estrategia social en el Ecuador  
Julio Echeverría

El desarrollo social  
y las identidades interesadas  
en América Latina  
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:  
gerencia pública/gerencia social  
José Espinal

La gerencia pública local  
en el Ecuador  
Marco Velasco

Programa social de niños  
y adolescentes trabajadores  
(NATS). Una estrategia de  
supervivencia en Piura-Perú  
Gloria Castillo

Reflexiones  
sobre la participación popular  
en los proyectos sociales  
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector  
privado (ONGs) en el Ecuador:  
el caso de la Cooperativa  
Maquita Cushunchic  
Patricia Camacho

# Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

---

**Director:**

Julio Echeverría

**Comité Asesor:**

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

**Consejo Editorial:**

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

---

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: [jechever@uio.satnet.net](mailto:jechever@uio.satnet.net)

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:  
  
EDITORIAL  
UNIVERSITARIA  
1999

# Globalización, crisis sistémica y estrategia social en el Ecuador\*

Julio Echeverría\*\*

## Sumario

*La crisis del sector social en el Ecuador es vista por el autor en el contexto de lo que define como 'crisis sistémica'. El artículo recorre las características de los principales modelos de desarrollo que se han afirmado en el país: el primario exportador y el de sustitución de importaciones; descubre una particular lógica de neutralización entre ambos que termina por conformar una salida transaccional, la cual se agota en el contexto de la crisis fiscal y se manifiesta en la lógica enfrentacionista y de bloqueo de los actores políticos representativos de ambos modelos.*

## El carácter sistémico de la crisis social en el Ecuador

Si hay un concepto que define a la situación económica, social y política de el Ecuador en este fin de milenio este es el de la crisis. La crisis en el Ecuador es multidimensional; es económica, en la medida en que sus principales indicadores revelan una fuerte inestabilidad en la cual se combinan altos índices de inflación y de recesión productiva; es política, en cuanto se presentan seriamente debilitados los mecanismos y sistemas de representación, de producción de legitimidad y de gobernabilidad; es crisis social la cual se vuelve patente en el indetenible incremento de la pobreza y del desempleo; y es también crisis ética, con fuertes rasgos de debilitamiento del sentido de lo público y de explosión de la corrupción y de la violencia.

---

\* Este artículo apareció como ponencia en el Seminario Internacional «Experiencias innovadoras del desarrollo social en el Ecuador y América Latina» bajo el nombre «Viabilidad de la participación social: variables económicas y políticas».

\*\* Profesor de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador.

Estas distintas caras hablan de una cualidad de la crisis: se presenta como disfunción sistémica de conjunto, como agregado de rasgos y síntomas de deterioro que esconden y escamotean la formación de nuevas condiciones y posibilidades para la vida social. Esta multiplicidad de caras de la crisis no es sin embargo sinónimo de indeterminación o de desdibujamiento de perfiles; el papel de la investigación social y de la intervención política consiste justamente en la construcción de referentes conceptuales que permitan inferir, en la obscuridad caótica de la realidad social, posibles encadenamientos causales que orienten la definición de líneas de acción o de políticas, que se dirijan a reducir o poner bajo control la realidad con fines de ordenamiento coherente y de estructuración de sentido.

Las políticas públicas, sean estas sociales o económicas, son en lo fundamental proyecciones de realización que se despliegan sobre la realidad con fines de control y de reducción de su complejidad. La intelección de las distintas dimensiones de la crisis permite definir el carácter de las políticas en cuanto éstas están pensadas para enfrentar sus causas y reducir sus efectos. Sin embargo, la definición de políticas, en el caso ecuatoriano, adolece de serias deficiencias que se producen en la incapacidad de la clase política y de los actores políticos en desarrollar visiones estratégicas de conjunto que superen el inmediatismo de las salidas, y la pura y exclusiva defensa de intereses particulares y corporativos. Esta falta de visión estratégica se evidencia en la desconexión entre políticas, en la insuficiente capacidad de coordinación institucional entre agentes y actores que intervienen en los procesos decisionales.

En el Ecuador, esta situación se vuelve particularmente relevante en las relaciones entre la política económica y la política social. Esta última se ha convertido en una estrategia secundaria o subsidiaria respecto de la marcha y de los requerimientos de la política económica. Muchas veces ha sido concebida como un conjunto de acciones compensatorias frente a los desajustes y tensiones que ha provocado la política económica. Siendo el bienestar de la sociedad el objetivo al que debe apuntar un país, la política económica no es sino un instrumento a su servicio. En la realidad efectiva, se tiende a cambiar el orden de importancia de estas magnitudes de política. La política social ha pasado a depender o responder a la política económica, invirtiendo el orden de prioridad que debería articularlas.

Al ser la crisis de carácter multidimensional, la orientación de las políticas deberá ser integral; definir los perfiles de una de ellas –la política social o la política económica– deberá significar establecer las relaciones de interacción entre ambas. Desde un punto de vista sistémico, cada una se presenta como ámbito de referencia para la otra, y por lo tanto la estimación de los efectos o impactos que pueda alcanzar una de ellas deberá medirse en relación a los requerimientos de los campos de referencia de la otra. Si bien cada ámbito de

políticas mantiene su autonomía en cuanto reduce complejidades de un mismo tipo, los efectos que producen son altamente pertinentes para el campo de referencia de la otra; así, de la misma forma como una determinada política económica tendrá efectos directos sobre el campo de referencia de las políticas sociales, una determinada política social lo hará en relación al campo de referencia de las políticas económicas.

En conjunto, políticas sociales y económicas, forman un campo de relacionamiento altamente condicionado, que interactuará después con otros ámbitos de referencia del sistema político que mantienen similares autonomías, como lo es el de la estructura de gobierno y la del sistema de representaciones. Estas relaciones tienen que ver fundamentalmente con los procesos de producción y reproducción de legitimidad política, por lo cual una adecuada interrelación entre éstas será de singular relevancia para la producción de legitimidad del sistema político y, más en particular, para la misma coherencia de los procesos de gobernabilidad política. Una insuficiente solución en este nivel, será una de las causas, seguramente la determinante, de las recurrentes crisis de gobierno o de gobernabilidad.

### **La crisis social y económica como acumulación de las inercias de los modelos de desarrollo del pasado.**

El carácter sistémico de la crisis en el Ecuador se manifiesta como agregado de inercias o de contradicciones no resueltas propias de los dos modelos económicos que han sido hegemónicos en el país durante el presente siglo: el modelo agroexportador, en el cual el país se especializó como proveedor de materias primas; y el modelo de sustitución de importaciones que se caracterizó por el impulso a la transferencia tecnológica de procesos que las economías más avanzadas se disponían a abandonar.

Entre ambos modelos se planteó, al menos en términos teóricos, una relación de superación, por la cual el modelo substitutivo representaba un paso adelante en las concepciones del desarrollo. En ambos casos se trató de modalidades de inserción en el mercado mundial, pero que demostraron una débil capacidad de innovación tecnológica, en particular en lo referente a la definición de un perfil productivo propio para la economía nacional.

Al impulsar el desarrollo sin definir una estrategia de esta naturaleza, la economía se volvió extremadamente vulnerable a las variaciones del mercado mundial. En el caso del primer modelo, las crisis eran cíclicas y coyunturales porque el crecimiento económico dependía de la demanda de materias primas que las economías más dinámicas ejercían sobre la nuestra; vulnerabilidad que era mayor dado el carácter del perfil productivo especializado en productos que no eran indispensables para el funcionamiento de las econo-

mías centrales. En el segundo caso, la vulnerabilidad tuvo una mayor densidad estructural, la economía nacional se obligaba a una especialización productiva que la relegaba a un puesto secundario en los procesos de acumulación de capital, lo cual derivaba en un débil posicionamiento competitivo que reforzaba las determinaciones estructurales de dependencia económica y financiera. Una economía menos productiva por su misma composición tecnológica interna, dependerá siempre de otra economía que se sustente en procesos tecnológicos de mayor complejidad y de mayor composición agregada de valor.

Estas características de ambos modelos los ubicaba en una situación de forzada dependencia y de extrema vulnerabilidad a la competencia económica abierta. Su sostenimiento exigía, por tanto, de estructuras políticas que resguardaran los entornos de un sistema económico en lo fundamental cerrado o poco expuesto a la competencia internacional. Esta construcción de una economía de fortaleza extremadamente cerrada a la competencia externa trajo consigo la reiteración de una lógica de resistencia a los cambios y a la transformación de un modelo en otro. En su lugar se instauró una compleja trama de neutralización, una peculiar lógica transformista de compromiso que no ha significado la substitución ni la predominancia exclusiva de un modelo o de otro; un tipo de desarrollo sin grandes desenlaces, un desarrollo por diferenciación, un enfrentamiento que no es dialéctico sino que, al contrario, se ha caracterizado por la acumulación de contradicciones y por su solución transaccional como distribución de cuotas o parcelas de poder entre los protagonistas o actores de esos modelos de organización económica, social y productiva.<sup>1</sup>

En el lugar de una historia con desenlaces, que permitiera articular algún sentido de transformación, se ha producido una peculiar distribución regional de poder que ha funcionado bajo la lógica de una diferenciación productiva sancionada y amparada de manera precaria e inestable por el aparato administrativo del Estado. La lógica del modelo agroexportador, que privilegiaba una vinculación excluyente y de carácter oligárquico con el mercado mundial mediante la exclusiva exportación de materias primas, no se ha transformado substancialmente; ha convivido con la lógica corporativa de intermediación estatal que promovió el modelo de substitución de importaciones. Este último que pudo haber funcionado como substitución de los patrones excluyentes propios de la organización oligárquica del poder, pospuso esa

---

1. Las inercias se han demostrado más fuertes que los jalonamientos hacia el futuro, develando las características de una sociedad con fuertes rasgos tradicionalistas y de conservación o resistencia a los cambios. Los enfrentamientos siempre han concluido en la neutralización, nunca en la aniquilación o en la superación efectiva de los mismos, de allí las características de inestabilidad, pero también las de continuidad de lo mismo, las de la reiteración de los patrones de reproducción social propios de cada modelo de organización social. Cf. Echeverría J. *La democracia bloqueada*, Edit. Letras, 1997, Quito.

tarea. La disposición de ingentes recursos provenientes de la renta petrolera funcionó como piso de sustentación para la coexistencia de ambos modelos, reproduciéndolos en base a una dinámica cíclica de recambio político de élites regionales interesadas exclusivamente en promover la reproducción de sus propios intereses económicos y productivos.<sup>2</sup>

Esta lógica de neutralización y de bloqueo sistemático se desgastó de manera vertiginosa durante los años 80 al no poder definir una estrategia coherente de transformación productiva en un contexto internacional caracterizado por una cada vez más intensa competitividad económica e innovación tecnológica y productiva.

El retraso tecnológico en la producción y en la organización de la economía que se desprende de la neutralización de ambos modelos, en el contexto de un aparato de Estado de carácter clientelar, condujo a la ampliación de la brecha tecnológico financiera, al agudizamiento de las condiciones de la crisis económica, manifestada como crisis fiscal y de financiamiento del desarrollo; crisis que explotará durante los años 90 como crisis política con claros perfiles de bloqueo decisional, de corrupción política generalizada, de deterioro social, y de debilitamiento generalizado de la ética de lo público.

Para fines de la década de los 90, la economía refleja condiciones de recesión productiva con altas tasas de inflación que se traducen en una situación de creciente deterioro social con secuelas de incremento de pobreza, desocupación y subocupación. Según estimaciones oficiales, la tasa de crecimiento promedio anual registrada en la década de los 80 fue del 2% y en el periodo 90-97 de 3.2%. El crecimiento promedio anual de la población fue de 2.4%. El servicio de la deuda externa representó el 9.4 % del PIB en 1998 y se calcula que crecerá hasta llegar al 13.5% del PIB hacia el año 2010; atender este incremento significaría tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana superiores al 6% anual. El déficit del sector público para 1998 fue del 5.9%. La inflación con tendencia al alza desde 1996, alcanzó una tasa anual del 43.4% para fines de 1998.<sup>3</sup>

---

2. En el caso ecuatoriano, la desregulación que exigen los nuevos procesos productivos es promovida como estrategia de sobrevivencia de las viejas fuerzas oligárquicas, pero su proyección refleja el inmediatismo de la lógica primario-exportadora; mientras la promoción de una estrategia de política pública que defienda el interés colectivo y promueva una inserción activa en la nueva economía global, es escamoteada por parte de los actores corporativos, y substituida por la exclusiva defensa de intereses vinculados a la intermediación con el Estado. Generalmente, se vincula con el Estado a los sectores serranos de la burocracia y de la industria. Sin embargo, no se toma en cuenta que el sector agroexportador costeño, supuestamente representante de la iniciativa privada, basa su capacidad de generación de excedentes en el usufructo de privilegios provistos por el Estado. Por ejemplo, la adjudicación de los manglares a los camarones, o la permisividad de su ocupación ilegal.

3 *Agenda para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI*, Gobierno Constitucional 1998-2003.

El incremento de la pobreza, que en 1995 registraba un nivel estimado del 58.4% registra para 1998 el 62.5% fenómeno que agudiza las viejas inequidades y exclusiones, y combina peligrosamente penuria económica con exclusión social y cultural. Las brechas entre ricos y pobres se ensanchan, las exclusiones sociales se profundizan al punto que la extrema vulnerabilidad pasa a convertirse en condición propia de la sociedad en su conjunto. Los índices de pobreza y de exclusión no se reducen, a pesar de las proyecciones y de las políticas oficiales.<sup>4</sup>

Los débiles resultados de las políticas económicas responden a una incapacidad de decidir y de construir un camino de realizaciones que enfrente el reto de la globalización y transforme las estructuras de inequidad internas que mantienen a la economía atrapada en el círculo vicioso de la inflación y la recesión productiva. Debilidad e incapacidad que no es atribuible solamente a las élites económicas y de poder, sino a la sociedad y a sus actores, la cual ha permanecido por mucho tiempo paralizada en la defensa a ultranza de intereses y privilegios alcanzados en el contexto de los viejos modelos de desarrollo sustentados en una lógica dual de populismo y protección corporativa.

Elites políticas y sociales que se han neutralizado mutuamente permitiendo que se afirmen de manera incontrastada las inercias de una lógica incoherente y altamente inestable de ajustes económicos que han apostado a la exclusiva estabilización macroeconómica sin afectar las condiciones estructurales que hubieran permitido la reactivación económica y productiva.

Son estas condiciones las que se constituyen en referentes de complejidad para la definición de una estrategia de política social y económica actualizada y moderna. Una concepción de políticas –sean estas económicas o sociales– como exclusivas intervenciones sectoriales es de por sí insuficiente para reducir la complejidad de la crisis sistémica; ambos tipos de políticas deberán conformarse como piezas o partes de un complejo más amplio y articulado de intervenciones; como estrategia integrada de desarrollo económico social que supere las inercias de los dos modelos anteriores, e impulse la conformación de una modalidad de organización y crecimiento económico autosustentable, que se demuestre consistente con las actuales tendencias de internacionalización y globalización económica.

---

4. Según la misma Agenda citada, se establecen metas de reducción de la pobreza (58% al concluir 1999 y una reducción a un porcentaje inferior al 50% luego de los 4 años de gobierno) cuya consecución dependerá de una radical transformación de las estructuras y de los mecanismos de gestión económica, cuya efectiva implementación la Agenda no define con claridad. Al finalizar 1999, los indicadores macroeconómicos han sufrido un agudo deterioro que revela no solo la impracticabilidad de estas metas, sino también la inconsistencia en la gestión gubernamental para alcanzarlas, lo que conducirá a la expansión y profundización de la pobreza.

## **La internacionalización y globalización económica como nuevo parámetro de referencia para el desarrollo económico, social y productivo.**

El Ecuador ha ingresado ya en una nueva fase de apertura hacia el mercado mundial sin haber consolidado un conjunto de reformas económicas y políticas que superen las inercias de los dos modelos antes descritos.

El modelo actual de desarrollo gira en torno al protagonismo del mercado mundial, lo cual genera el apareamiento de nuevos actores transnacionales que intervienen decisivamente en los espacios locales, presionando y comprometiendo la soberanía política de los estados nacionales. Se trata no solamente de empresas multinacionales o transnacionales, cuyo auge y despliegue comenzó a manifestarse desde los años 70, tejiendo redes y estructuras productivas que atravesaban el planeta, descentrando procesos tecnológicos e integrando fuerzas productivas con una diferenciada composición técnica y social.

Lo que inicialmente fue el despliegue de una nueva lógica productiva de carácter transnacional, se convirtió luego en una verdadera estrategia política de articulación más amplia de economías y sociedades. Transformaciones que se iban sucediendo de manera relativamente espontánea, pero al mismo tiempo impulsadas vertiginosamente por procesos de innovación tecnológica, centrados en los sectores de la comunicación y la informática. Se trata de nuevas lógicas productivas que presionan sobre los ordenamientos políticos e institucionales, validando de manera paradójica el sentido del desarrollo ya definido por Marx un siglo atrás.

Desde los años 80 y vinculado a la centralidad de las políticas de ajuste estructural, se presencia el fortalecimiento de instancias supranacionales de gobierno global como el Fondo Monetario Internacional y la banca multilateral, que, desde una lógica exclusivamente financiera se sobreponen a las todavía incipientes instituciones de gobierno global, articuladas por el sistema de las Naciones Unidas.

¿En qué aspectos esta nueva modalidad de desarrollo se diferencia y se distancia de los modelos de desarrollo del pasado? ¿Qué continuidades y rupturas es posible establecer entre esos modelos y el de la internacionalización y globalización económica?

Si bien el modelo agroexportador encontraba en su relación con el mercado mundial su principal fuente de acumulación, se trataba de una vinculación externa e instrumental; la producción local exportaba materias primas que luego eran procesadas y elaboradas en las economías centrales. Esta relación de externalidad permitía que, internamente, los procesos productivos no su-

frieran mayores transformaciones. Las relaciones de intercambio comercial eran de productos más que de procesos.

Las tendencias hacia la globalización e internacionalización económica ahora en curso se articulan, en cambio, sobre redes sociales, tecnológicas y financieras que atraviesan a toda economía y que se constituyen en nuevas estructuras que fomentan e impulsan el desarrollo económico y productivo.

El marxista italiano Antonio Negri define esta nueva fase en los siguientes términos:

«Las escalas de producción y las integraciones de los modos de elaboración se hacen mas extensas y complejas que nunca, ¿cómo calcular el valor, la plusvalía, el salario y el beneficio que se forman y son distribuidos dentro de estas nuevas máquinas de producción? Todo está por experimentar y es indudablemente difícil un discurso que proponga fórmulas, complejas o simples, para definir los procesos de composición del valor y de distribución de la riqueza. Habrá que trabajar en este propósito. En cualquier caso este embrollo en la práctica funciona. Representa un funcionamiento compacto que coordina e integra dimensiones diferentes, en sectores económicos, en mercados nacionales, y desarrolla coordinación e integración multinacional sobre la totalidad de la faz del globo.»<sup>5</sup>

Los actuales procesos de migración poblacional, las tecnologías de comunicación 'en tiempo real', la dinámica de los flujos financieros, revelan estas nuevas dinámicas y ponen sobre el tapete una nueva condicionalidad para el desarrollo: la necesidad de superar las barreras de orden institucional y político que detengan o frenen el flujo de los nuevos procesos de producción y de acumulación económica.

Tampoco se trata de substituir importaciones tal cual lo definía la receta del modelo intervencionista, el cual giraba sobre el paradigma del desarrollo nacional auto-sostenido y autárquico; la nueva lógica de relacionamiento en red sobrepasa la ingenua concepción de la reproducción de procesos tecnológicos completos por parte de cada economía local. Se trata ahora de vincular productos y procesos productivos a través de una lógica abierta en la cual se afirmen aquellos que demuestren mayor capacidad competitiva. Una lógica de mercado potenciada tecnológicamente y sustentada sobre nuevas bases sociales, que justamente por estas características está necesitada de procesos y mecanismos de coordinación y regulación altamente sofisticados.

Desde un punto de vista político, la nueva estrategia se afirma sobre un doble proceso de reforma institucional; el uno de desregulación de todas las trabas

---

5. Cf. Antonio Negri *The politics of subversion*, trad. cast. *Fin de Siglo*, Paidós, Barcelona, 1992, p.63.

que impiden el libre flujo de mercancías, productos, personas, informaciones; el otro, de articulación de estrategias productivas y de desarrollo que vinculen posibilidades y potencialidades en un nuevo ordenamiento que garantice sustentabilidad social y ecológica.

El modelo de la globalización e internacionalización económica, al desplegar sobre nuevas bases tecnológicas la lógica del mercado, desarrolla una doble vulnerabilidad que es de tipo social y ambiental. El ambiente, exento de regulaciones, puede convertirse en 'fuente inagotable de recursos' para la explotación económica, lo cual a la postre puede comprometer las posibilidades del mismo desarrollo tecnológico y productivo.<sup>6</sup> De igual forma, la dinámica de los mercados puede succionar poblaciones y actores sociales a su lógica productivista, generando desintegraciones valóricas y de sentido que pueden comprometer la estabilidad política y la identidad sociocultural.

No toda sociedad o economía se encuentra en las mismas condiciones para enfrentar los retos de la globalización e internacionalización económica. Tendrán mayores ventajas aquellas economías que hayan resuelto, en alguna medida, la transición desde el modelo primario exportador al de la industrialización substitutiva; aquellas economías, en cambio, que mantengan rezagos estructurales encontrarán mayores dificultades para insertarse activa y protagónicamente en los actuales procesos económicos y productivos.

Entre los alcances esperados de esa transformación están la conformación de estados de derecho que hayan puesto en vigencia las instituciones básicas del sistema político; entre ellas, una administración pública de carácter meritocrático altamente legitimada como instancia de salvaguardia del interés público; una infraestructura básica de comunicaciones y de servicios que permita fomentar procesos productivos de cierta complejidad tecnológica; una estructura social que haya reducido polaridades extremas en la distribución de la riqueza y de los ingresos.

La no resolución de estas dimensiones del desarrollo resulta en una amalgama de complejidad altamente disruptiva. En el caso de muchos países de América latina, y en particular en el caso ecuatoriano, se asiste a una situación de retraso estructural justamente en estos aspectos.

Las políticas sociales están llamada a enfrentar esta situación; sin embargo, la radicalidad y complejidad de los problemas anotados rebasa el puro ámbito sectorial en el cual estas por lo general son concebidas. Se trata por tanto de diseñar una estrategia económico social integrada, en la cual la política

---

6. El proceso de globalización induce a una creciente regulación del ambiente, lo que incorpora nuevas significaciones al término ecología; logos y ambiente, racionalización como estrecha vinculación entre sociedad y naturaleza, lo que hace pertinente la misma definición de sistema ecológico.

social sea un componente central de la reactivación productiva, del crecimiento económico, de la recomposición ética y de la reforma del sistema político.

### ¿Reformas de segunda generación?

La definición de una estrategia económico social ha pasado en estas últimas décadas por procesos de reforma de las instituciones económicas y sociales encargadas del desarrollo. En el debate contemporáneo, se reconoce a estos intentos bajo la denominación de reformas de primera y segunda generación.

En la actualidad, el conjunto de América latina, estaría atravesando por las reformas institucionales de 'segunda generación', consistentes en procesos de reinstitucionalización que se promueven luego de que se han afirmado las reformas de 'primera generación' que consistieron en el achicamiento y en la reducción de funciones del Estado.<sup>7</sup> En realidad lo justo sería hablar de una tercera generación de reformas, si es que se acepta que la primera generación no consistió en el achicamiento del Estado, sino más bien en su centralización y reforzamiento.

La primera generación de reformas se caracteriza por encargar al Estado un papel central como inductor de relaciones económicas y sociales; la modernización es entendida como capacidad de intervención y regulación del Estado, para lo cual se impulsan políticas consistentes de reforma agraria y de fomento industrial; mediante este tipo de orientaciones, se potencia al aparato de Estado como entidad empresarial y de regulación e intervención en la economía. A esta fase se corresponde el rol central de la planificación, la centralización y el reforzamiento de instituciones económicas de regulación del mercado. En el caso ecuatoriano, se asiste al auge y a la consolidación de estas reformas durante la década del 70 en la cual, gracias a la disposición de ingentes recursos provenientes de la explotación petrolera, el Estado pasa a convertirse en el eje propulsor del desarrollo económico.

La dimensión programática de esta primera generación de reformas consistirá en la conformación de una burocracia administrativa en la cual repose la legitimidad de la administración de lo público; en esta concepción se otorga-

---

7. «La segunda generación de reformas demanda medidas de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, garantizar los contratos, regular la producción y preservar la competencia entre los agentes económicos, crear mecanismos de protección de los consumidores, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo. Reformas de la administración pública, justicia, legislación laboral, de antimonopolio y de mercados de capitales, pasan a ser consideradas prioritarias para alcanzar un mejor desempeño de la economía» Cf. Fleury Sonia, «Reforma del Estado en América latina, ¿Hacia dónde?» en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas, 1999.

rá un puesto central a la planificación del desarrollo, la misma que creará las premisas técnicas que permitan definir como 'políticas de Estado' a aquellas que preserven el interés público sobre el privado, el mediano y largo plazo, sobre los intereses inmediatistas. Esta dimensión se verá afectada por la otra cara del proceso consistente en la articulación corporativa y clientelar del mismo aparato de Estado.

La fuerza y debilidad del modelo consistirá justamente en la confusión de funciones entre legitimidad y administración política. Se utilizó a la administración pública como mecanismo de legitimidad política, lo cual contrastaba con la orientación de fondo que buscaba un desempeño meritocrático y relativamente autónomo de la administración respecto de las presiones políticas y corporativas.

Las llamadas reformas de 'primera generación' en realidad arremeten contra esta segunda cara del modelo burocrático intervencionista, pero al hacerlo amenazan con desmontar la función de regulación y de orientación estratégica que le compete al Estado.<sup>8</sup> El examen de las experiencias internacionales permite identificar los problemas que ha traído consigo la implantación de esta primera generación de reformas; como lo resalta O. Oszlak «...las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo (...) seccionar áreas enteras de intervención no fue equivalente a profundizar el cambio en el aparato institucional sobreviviente».<sup>9</sup>

Mientras la primera generación de reformas agota su proyección en la contraposición ideológica entre Estado y mercado, promocionando las virtudes del mercado y delegando a la lógica de la competencia capacidades distributivas; la 'segunda generación' de reformas introduce una pareja de conceptos, los de eficiencia y equidad, con los cuales pretende enfrentar las inercias tanto del modelo primario exportador<sup>10</sup> como del modelo intervencionista; mercado regulado o autorregulado parecería ser su imagen objetivo, capaz de corregir las inequidades distributivas del modelo oligárquico y las ineficiencias propias de las economías dirigidas. El planteamiento supone una perfecta articulación de procesos y la integración entre economías con

---

8. El fenómeno surgió con fuerza durante los años 70 a partir de las políticas impulsadas por los gobiernos de Reagan y Thatcher e inspiradas en las formulaciones de Friedmann; cf. Fabbrini. S. *Política e mutamenti sociali*, Il Mulino, Bologna 1988.

9. O. Oszlak, «De menos a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas, 1999, p.85

10. En realidad las reformas de 'primera generación' impulsadas durante los años 80 acentuaron las inequidades distributivas, lo cual evidenció que en efecto en muchos casos lo que se enfrentaba eran inequidades heredadas del viejo modelo primario exportador que no pudieron ser resueltas tampoco por el modelo intervencionista. Una subsiguiente generación de reformas debería afrontar por tanto las inercias acumuladas de ambos modelos.

similares niveles de desarrollo, con objetivos comunes y con homogéneas políticas macroeconómicas, lo cual puede ser un objetivo a alcanzar pero que requiere de gran capacidad de orientación y de proyección estratégica, justamente porque las sociedades y economías que se enfrentan en el mundo globalizado presentan asimetrías y altos grados de diferenciación. Las reformas de primera generación al reducir el tamaño del Estado debilitaron esta función que es crucial en el contexto de competitividad que exige la economía globalizada.<sup>11</sup>

Por estas consideraciones, el interrogante que surge tiene que ver con la real capacidad que puedan demostrar las reformas de 'segunda generación' en enfrentar las complejas condiciones de deterioro social y económico. No se trata solamente de introducir mecanismos regulatorios que mejoren la eficiencia en la entrega de los servicios sociales y el funcionamiento estable de la economía. Se trata de reconstituir la capacidad de orientación estratégica en el diseño de políticas públicas integradas que permitan mejorar el posicionamiento competitivo de la economía en el contexto global.

Los avances que presentan las reformas de segunda generación alcanzan efectos de diferenciación al interior de las políticas públicas que debilitan su necesaria integralidad. Esta separación, especialización y recorte de perfil en la definición institucional de las políticas seguramente permite logros y alcances en sus proyecciones tecnicistas, en cuanto mejoran el instrumental sectorial de la implementación de políticas, pero pierde en su capacidad de efectivo impacto político, y termina por generar complejidad a los procesos de gobierno de la economía y de la sociedad.

### **Visión restrictiva y segmentada de política social y política económica**

Los alcances a los que ha conducido la discusión en torno a las reformas de primera y segunda generación podrían sintetizarse en la siguiente premisa: al debilitamiento de la capacidad de orientación estratégica del Estado se co-

---

11. Existen serios desfases temporales en la formulación de indicaciones de reforma que surgen de los organismos internacionales; por lo general, estos elaboran propuestas en base al análisis de los casos y de las experiencias 'exitosas', y abandonan o eliminan con rapidez las formulaciones que estaban vigentes antes de que se produjeran esas mismas experiencias. Este fenómeno es palpable en el caso de las reformas de primera y segunda generación. Una insuficiente abstracción y elaboración conceptual impidió que los rasgos propuestos para la segunda generación de reformas estuvieran presentes en la primera; fue necesario enfrentar el alto costo social que supuso la implementación de las primeras, para intentar corregirlas mediante el impulso de las segundas. Es por esta consideración, que lo que puede ser adecuada implementación de políticas en el contexto de economías que han recorrido transformaciones institucionales internas y que funcionan ya como sistemas integrados, puede significar en el caso ecuatoriano la puerta de entrada a un tipo de integración pasiva y subordinada a la economía global.

responde una mayor especificación y especialización funcional de cada cuerpo de política que perfecciona su instrumentación técnica.

En el lugar del concepto de desarrollo integral, se presencia una creciente separación de los distintos campos de política, en especial del social y del económico. En ambos casos se asiste a una concepción restrictiva de política; en el caso de la política económica ésta se define como 'pura estrategia de estabilización macro-económica'; en el campo de la política social, presentamos una similar concepción restrictiva como 'puro incremento de eficiencia y eficacia en la gestión de servicios'.

Esta supuesta especificación y especialización de ambos campos de política presenta además otra particularidad: su creciente separación aparece como conformación de ámbitos que no comparten orientaciones comunes o que no hacen parte de estrategias más amplias de desarrollo integral. Esta exagerada separación temática y disciplinar delata una insuficiente capacidad de abstracción funcional en la definición e implementación de políticas en ambos ámbitos, el económico y el social, lo cual se traduce en serios problemas de gobernabilidad; los resultados de ambas políticas muchas veces se contradicen o apuntan en direcciones opuestas. Así, los efectos de las políticas económicas son, por lo general, contrarios a los objetivos de la política social; mientras esta última apunta a promover la integración de actores sociales excluidos o postergados, la política económica genera sistemáticamente exclusión y pauperización de amplios segmentos de la población.<sup>12</sup>

Esta divaricación de efectos contrarios expresa una efectiva ausencia de comunicación en la misma definición y formación de políticas, una clara subordinación de la parte 'activa y dinámica' de estos dos polos. Es sabido y constituye ya un 'lugar común' el reconocimiento de la subordinación de la política social a la política económica, que se traduce muchas veces en formas de efectiva subordinación institucional del sector social al sector económico y dentro de él a quien cumple las funciones de rectoría sectorial, el Ministro y el Ministerio de las Finanzas Públicas.

---

12. La política económica no puede reducirse a seguir la lógica espontánea del mercado, ni puede esperar a que sea la política social la que reduzca los efectos de desintegración que se presentan como resultado de la competencia económica; esta división de tareas entre las políticas económicas y sociales denota una insuficiente funcionalidad estructural entre ambas. Tanto la política económica como la social deben diseñar una misma estrategia de reducción de complejidad, y volverse responsables de su gestión no solamente frente a sus propios ámbitos de referencia, sino a los campos de referencia de conjunto vistos en su integralidad de determinaciones y efectos.

## **La confusión entre procedimientos metodológicos y políticas públicas**

Mientras en la realidad efectiva es la autoridad económica la que define la política, al sector social se le ha reservado la exclusiva instrumentación técnica en la dotación de servicios. La política social ha sido reducida a una tecnología de entrega de servicios que responda a los criterios de eficiencia y eficacia impuestos por una lógica de ajuste económico sustentada en la exclusiva estabilización de variables macroeconómicas. De ello se desprende una orientación de política fundamentalmente asistencial o de compensación a los efectos de deterioro causados por una política económica que gira exclusivamente en torno a metas de estabilización.

Ello se evidencia en la misma definición de prioridades de política; ubicar el enfrentamiento a la pobreza como eje sectorial prioritario, responde más a consideraciones de oportunidad política o de orientación metodológica que a una efectiva estrategia de intervención política.

El logro de mejores niveles de equidad y la consecuente intervención diferenciada que apunte a atender prioritariamente a quienes más lo necesitan no es un eje de política sino una orientación de método y de procedimientos operativos. No se puede confundir una política o una orientación de política con los criterios operativos y metodológicos de su implementación.

La superación de la pobreza no depende de políticas paliativas —como es en la actualidad el bono de solidaridad o programas de dotación de infraestructura básica— sino de la introducción de reformas radicales en la distribución de la riqueza, y en el mejoramiento de la capacidad competitiva del conjunto de la economía; la política social no puede reducirse o recluirse a la búsqueda de eficiencia en la entrega de los servicios sociales básicos, porque esa orientación es parte de la modernización y racionalización del conjunto de la intervención pública.

El enfrentamiento a la pobreza no puede ser sino el resultado de una intervención de carácter multisectorial en la cual se combinen políticas económicas y sociales, y se definan objetivos conjuntos e integrados.

### **Elementos para una nueva estrategia económico social: variables económicas y políticas a considerar**

A continuación se presentan algunas tesis o ejes de problemas a tener en cuenta para la elaboración de una nueva estrategia económico social:

1. La estrategia económico social enfrenta el reto fundamental de resolver las inercias y las contradicciones de los anteriores modelos de desarrollo. Se trata de profundizar, o iniciar allí donde aún no se ha iniciado, el cambio de modelo de desarrollo desde la pura explotación de ventajas comparativas, o de la sustitución de importaciones, al del crecimiento 'hacia afuera', transformando las ventajas comparativas en ventajas competitivas, e introduciendo variables que aseguren la sostenibilidad social y ambiental del modelo de desarrollo. Se trata por tanto de ampliar y modificar el perfil exportador de la economía nacional, de introducir innovaciones tecnológicas en el producto y en los procesos, vinculando estrechamente las políticas de desarrollo humano a los requerimientos de esta estrategia. Sólo entonces, las políticas de estabilización macroeconómicas podrán sustentarse sobre efectivas transformaciones estructurales que modifiquen la actual situación de extrema vulnerabilidad financiera, que atenta y corroe cualquier capacidad decisional en el campo del desarrollo social y económico.

2. Como parte de las relaciones que existen entre la política social y la política económica está el crecimiento de la economía. No pueden existir políticas sociales consistentes y sostenidas en el tiempo si no existe un crecimiento sostenido de la economía. Y, a su vez, no puede existir crecimiento sostenido y estable si las políticas sociales no intervienen modificando la calidad de ese crecimiento económico. Solamente una economía en crecimiento sostenido y sustentable estará en capacidad de redistribuir la riqueza, y de alcanzar objetivos de estabilización en el crecimiento de la economía; una economía inestable y de crecimiento negativo como lo demuestran los actuales indicadores de la economía ecuatoriana, solamente podrá producir y distribuir pobreza.

3. La redistribución de la riqueza y el incremento de la capacidad competitiva de la economía se presentan como dos objetivos de política que se complementan. Una política de desarrollo humano consistente y avanzada es el mejor sustento para una política de competitividad, porque mejora la composición técnica del proceso productivo y proyecta condiciones estructurales más propicias para la introducción de valor agregado en el producto exportable. Por otro lado, es la mejor forma de introducir equidad al mejorar la redistribución de oportunidades para la población que ingresa en los procesos económicos.

4. La política social deberá por tanto modificar su orden de prioridades, deberá ser entendida como política que fortalezca la estrategia de reactivación productiva y de competitividad económica. La política económica por su lado, deberá volverse responsable de los efectos sociales de sus intervenciones, asegurando nexos adecuados entre eficiencia, equidad y sustentabilidad del desarrollo económico; deberá ampliar y diversificar el tipo de intervención desde una lógica de exclusiva estabilización macroeconómica a una de

potenciación y diversificación de la base exportable de la economía nacional. En este campo se requiere de una deliberada política de fomento a la exportación, al desarrollo tecnológico y a la apertura de mercados, que sea en sí misma consecuente con metas de equidad distributiva y de desarrollo sustentable; la política económica deberá diseñarse e implementarse en términos tales que alcance efectos e impactos conjuntos de sostenibilidad social y ambiental.

5. La nueva estrategia económico-social requiere de la introducción de mecanismos regulatorios que no se limiten a mejorar la eficiencia en la entrega de los servicios sociales, sino que reconstituyan la capacidad de orientación estratégica en el diseño de políticas públicas integradas dirigidas a promover el posicionamiento competitivo de la economía en el contexto global. Las reformas de 'primera generación' al reducir el tamaño del Estado debilitaron esta función que es crucial en el contexto de competitividad que exige la economía globalizada.

5.1. Esta tarea de reconstitución de la capacidad de orientación estratégica del Estado no es exclusiva de la política económica, más aún en su versión restrictiva como estrategia de estabilización; exige de orientaciones que apunten al fomento productivo en el contexto de una política de competitividad claramente definida. El rol de la política social es definitivo en este aspecto y funciona como una pieza central en la estrategia de reactivación económica y productiva.

6. La reforma institucional coherente con la estrategia económico social deberá por tanto articularse en dos direcciones; la primera, que apunte a perfeccionar y potenciar la capacidad de orientación estratégica de la gestión pública; la segunda, que apunte a introducir eficiencia y eficacia en la gestión de políticas y en la entrega de servicios públicos. En el primer caso, deberá definir nexos adecuados entre los procesos de planificación, gestión y evaluación de políticas públicas integradas; ello exige de rediseños institucionales que mejoren la formación de políticas y su especificación institucional tanto en el campo propio de la administración pública, como en el de sus relaciones externas con los sistemas de representación política, y más ámbitos del sistema político.<sup>13</sup> En el segundo caso, se trata de introducir o potenciar procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública que

---

13. La gestión interinstitucional está en la base de la formulación de políticas multisectoriales, y exige de procesos de coordinación y centralización decisional que garanticen mayor univocidad política; para ello es fundamental no solamente mejorar la coordinación entre entidades que comparten objetivos y dominios administrativos comunes, como pueden ser las instituciones del sector social, sino y fundamentalmente, entre ámbitos institucionales diferenciados como son los encargados de la formulación y gestión de la política económica, de la política de fomento productivo y de la política social. Cf. Echeverría J., *La institucionalidad de lo social*, Documento de trabajo 1, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, 1998.

acerquen la gestión de los servicios a los usuarios, mejoren la eficiencia de la entrega de servicios y fomenten la participación ciudadana para el control y la rendición de cuentas sobre la gestión pública y privada.

7. Esta nueva lógica de articulación global pone en juego estrategias de acción colectiva inéditas en las cuales se aglutinan agentes sociales de diverso perfil organizativo. Tres dimensiones parecerían articular las lógicas de participación social y política en esta nueva fase; dimensiones que a momentos pueden encontrarse, en especial en determinadas conflictos y enfrentamientos, pero que en otras se distancian radicalmente. Estas dimensiones responden de manera diferenciada a una misma lógica, que es la de la integración de procesos, de fuerzas, de culturas y de conocimientos; lógica que surge de la misma tendencia a la integración global y planetaria.

7.1. La primera dimensión hace referencia a la resistencia a la disminución de poder que sufren los intereses corporativos de aquellos actores que anclaron el sentido de su participación a los tradicionales modelos económicos de reproducción social. Se trata, en el un caso, de la defensa de nichos productivos en los cuales la explotación de las ventajas comparativas puede servirse del aislamiento regional; existe una fuerte tendencia de ciertos movimientos regionales que apuestan a la defensa de sus prácticas económicas, sustentadas en tradicionales formas de organización y explotación del trabajo y de los recursos naturales. En el otro caso, se trata de la defensa de intereses materiales y económicos, que se constituyeron en el momento de más alta politicidad del desarrollo capitalista y que se presentaron como enfrentamiento entre el capital y el trabajo, cuya manifestación institucional se presentó como lógica sindical; en este caso, la impugnación al capital sirvió como plataforma para la estabilización de esa fase de desarrollo del mismo capitalismo.

7.2. La segunda dimensión tiene que ver con aquellas fuerzas que impulsan el proceso de globalización, entre las que se encuentran tanto sectores empresariales vinculados al desarrollo de tecnologías de punta en los sectores de la comunicación, de la informática, de la biotecnología. En estrecha relación con estas lógicas productivas se hallan las fuerzas vinculadas al capital financiero internacional y los organismos de gobierno de la economía mundial liderados por el FMI y la banca multilateral. Estos sectores han logrado estabilizar hegemonías regionales en base a las cuales se regula y controla el funcionamiento del mercado y de la economía global, cuentan con gobiernos y alianzas regionales que han impulsado políticas de reforma institucional acordes con las características de este nuevo modelo económico.<sup>14</sup>

---

14. A este sector se suman las fuerzas y los intereses de las tradicionales industrias del armamento las cuales han logrado importantes reconversiones estratégicas desde la lógica bipolar de enfrentamientos propia de la guerra fría, a la de la seguridad internacional, entendida como sujeción a las reglas de esta nueva constelación de fuerzas hegemónicas.

7.3. Una tercera dimensión es aquella articulada por los nuevos actores y movimientos sociales, los cuales se insertan como agentes activos de los actuales procesos de integración global; definen los nuevos límites de la organización sistémica del mundo, límites productivos, ecológicos, y de construcción de sentido. Existe en esta trama de participación social y política una determinada lógica que apunta a conformarse como constitutiva de los nuevos movimientos sociales, de sus lógicas organizativas y que es o puede ser altamente pertinente para la definición del mismo proceso de globalización.

8. Una misma articulación de politicidad parecería atravesar a este conjunto de formas políticas y tiene que ver con una tendencia profunda de institucionalización entendida como búsqueda de normas, regulaciones y acuerdos que emergen desde el ancestral nivel de integración propio de la tribu y de la comunidad, al del Estado nacional, y de este nivel de integración, se proyecta al de las agregaciones regionales y globales.

El carácter de la estrategia social puede gravitar definitivamente en la articulación de este proceso de reinstitucionalización. Una estrategia social que responda a las nuevas condiciones que se derivan del proceso de globalización se vuelve un requisito necesario para reorientar el sentido de la participación política de los viejos actores políticos y poner bajo control a aquellas fuerzas que se alimentan de la desbocada intermitencia del proceso.

## Bibliografía

- Echeverría, Julio  
 1997 *La democracia bloqueada*, Edit. Letras, Quito.  
 1998 *La institucionalidad de lo social*, Documento de Trabajo 1, Secretaría Técnica del rente Social, Quito.
- Fabbrini, Sergio  
 1988 *Politica e mutamenti sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Fleury, Sonia  
 1999 «Reforma del Estado en América latina, ¿Hacia dónde?» en *Nueva Sociedad* No.160, Caracas.
- Negri, Antonio  
 1992 *The politics of subversión*, trad cast. *Fin de Siglo*, Paidós, Barcelona, p.63.
- Oszlak, Oscar  
 1999 «De menos a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado», en *Nueva Sociedad* n.160, Caracas.