

# ECUADOR DEBATE

# 24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

## REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga  
Carlos Rodríguez  
Bertha García  
Luis F. Torres  
Lautaro Ojeda

ENTORNO MAGICO DE  
LAS ESPECTATIVAS Y LA  
FANTASIA ORGANIZADA

Alberto Acosta  
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



# ECUADOR DEBATE

**CONSEJO EDITORIAL:** Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

**DIRECTOR:** José Sánchez Parga

**ECUADOR DEBATE** es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de **ECUADOR DEBATE**.

**SUSCRIPCIONES:** América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

**ECUADOR DEBATE:** Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de  
Acción Popular  
**CAAP**  
Director ejecutivo:  
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO  
ECUADOR

# ECUADOR DEBATE

# 5,00  
0212

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



## EDITORIAL

## COYUNTURA

Alberto Acosta  
**EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18**  
Juan Falconí  
**LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26**

## TEMA CENTRAL

**REPENSAR EL ESTADO / 27**  
José Sánchez Parga  
**EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42**  
Carlos Rodríguez  
**¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52**  
Luis Fernando Torres  
**¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64**  
Bertha García  
**EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77**  
Lautaro Ojeda  
**NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92**  
Javier Iguínez Echeverría  
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL  
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

**LIBROS** 109-110

## ANALISIS

Martín Hopenhayn  
**NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117**  
Hernán Ibarra  
**"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130**

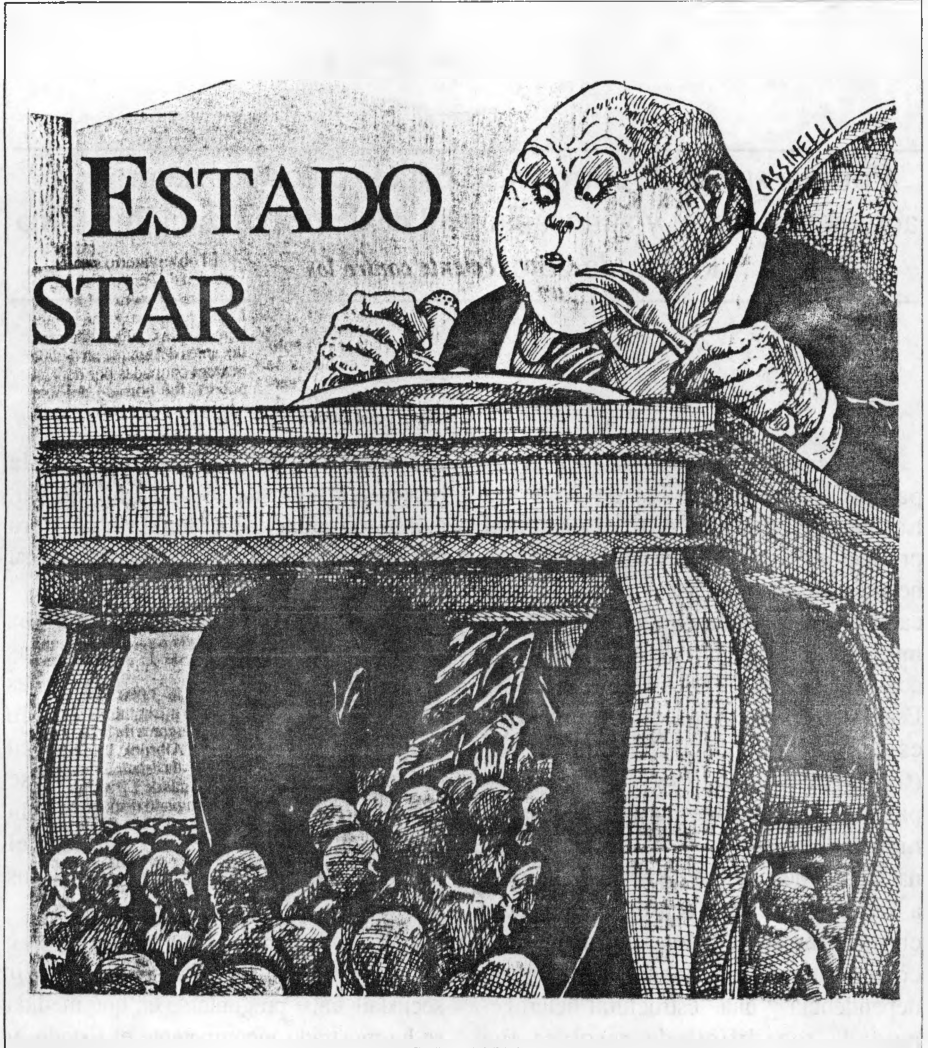
## DEBATE AGRARIO

Rafael Guerrero  
**SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140**

## CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano  
**ENTREVISTA / 141-144**

# "REPENSAR EL ESTADO"



# NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO

Lautaro Ojeda Segovia\*

---

Las políticas sociales del Estado deberían ser vistas como un buen negocio por el capital empresario, ya que mejoran la utilidad de la fuerza de trabajo

---

## PRIMERA PROVOCACION

Y ahora resulta ser que el Estado es el causante de todos los males que aquejan a nuestros países y por el contrario la empresa privada el paradigma de bondad, éxito y eficiencia. Esta argumentación maniquea, reduccionista y “extremista” es claramente compatible con aquella que - en el límite- propugna la “privatización del Estado”, o en todo caso el desmantelamiento y reducción no sólo de su tamaño sino de las funciones, especialmente la de acumulación.

En estas condiciones aquellos que tímidamente defienden un Estado nece-

sario aparecen como extraterrestres, extraños a la “corriente mundial” que propugna la casi desaparición del Estado.

Estas posiciones y discusiones no han surgido de la imaginación o de la pura ideología sino que parten de constataciones —aisladas pero no por ello insignificantes— referentes a arbitrariedades de la burocracia, ineficiencia administrativa, fracasos en la gestión económica, etc.

Los pretextos para reiniciar un ataque en no pocos casos obsesivo y hasta paranoico contra el Estado parece haber profundizado una deliberada amnesia colectiva especialmente en quienes disfrutaron más cercanamente de los

---

\* Profesor de las Universidades Central y Católica de Quito.

favores estatales. Así parece ser conveniente olvidar la labor que el Estado ha realizado y realiza en el ámbito de la infraestructura producida (represas, canales de riego, carreteras, silos, etc), de la infraestructura social (escuelas, hospitales, sistemas de agua potable y alcantarillado, etc). de apoyo crediticio (sucrezización de la deuda externa privada, condonación u "olvido" de créditos denominados impagables o no recuperables) de la legislación de "fomento y protección" de la inversión privada; y, en estos últimos días solicitando la intervención estatal para regular los precios del banano, entre las principales acciones que el Estado ecuatoriano ha desarrollado.

En la época de privatización refrescar la memoria no sólo podría ser indiscreto o incómodo sino incluso un riesgo para ser calificado de estatista y anacrónico. Puesto que no es posible - en el extremo-, la eliminación total del Estado, hay quienes aceptarán su existencia limitada al desempeño de funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, la administración de justicia, la defensa territorial y algunas otras más que no afecten al funcionamiento libre del mercado.

## **PUNTO DE PARTIDA.**

La lectura e interpretación que sobre el Estado democrático realizamos en este

ensayo tiene como punto de partida las prácticas de las políticas sociales, antes que el debate desde la ciencia política<sup>1</sup>.

Esta posición no contiene, ni de lejos, una intencionalidad desvalorizadora de la necesaria y profunda reflexión teórica que se desarrolla en las ciencias sociales contemporáneas, sino que busca contribuir a una mejor comprensión del funcionamiento del Estado en su faceta de políticas públicas durante la época de crisis.

Si bien el eje central de la discusión sobre el Estado se sitúa alrededor de las funciones económicas, las políticas sociales en momentos de agudización de la pobreza y de incertidumbre, con el presente, se articulan en tal forma con las primeras que se vuelven indiscernibles entre sí o, con diferencias de énfasis: las economías, en problemaS relacionados al proceso de generación de recursos: las sociales, preocupadas particularmente por la distribución. Esta interrelación es tan profunda que, en algunos casos se podría decir que es intergenética, lo cual lleva a sostener que quien hace política económica hace al mismo tiempo política social y viceversa (E. Bustelo/E. Isuani, 1984: 344)

## **INTERPRETACIONES SOBRE EL ESTADO**

Dentro de la intencionalidad precisada agrupamos en tres grandes conjuntos las

---

1. En relación con este debate véase: A. Solari, R. Franco, J. Jutkowitz. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México 1982 (2a edición); J. Graciarena y R. Franco. Formaciones y estructuras de poder en América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1981 y Heinz Sonntag. Héctor Valecillos. El Estado y el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI editores (8va. Edición), México, 1988.

diferentes interpretaciones del Estado: una de origen liberal, actualmente remozada con el neoliberalismo o neoconservadorismo, perspectivas que definen el mercado como único regulador de la economía, y por lo tanto, cuestionan la intervención del Estado y de sus instituciones que interfieren la "eficiencia" del mercado; otro de origen cepalino-estructuralista que concede al Estado un rol central como agente de cambios que busca una adecuada combinación de crecimiento económico, modernización social y democracia política; y, finalmente una tercera que parte de la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, y plantea la superación de la dicotomía "estatal"- "privado" con "lo público", entendiendo como "un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones" (Portantiero. 1989: 83).

Recordemos, brevemente, los elementos fundamentales que caracterizan a estas interpretaciones dentro del marco de nuestra preocupación principal: la relación del Estado con las políticas sociales, en época de crisis.

## NEOLIBERALISMO

Fiel a su predecesor, el liberalismo, esta perspectiva cuestiona el papel interventor y regulador del Estado sobre el mercado, así como su autonomía, entendida como la capacidad institucional de señalar metas propias, tomar decisiones y ejecutarlas. En este sentido puntualiza Mancero (1982: 21) la "sociedad civil" es

percibida solamente como mercado y la autonomía estatal como una amenaza a la soberanía popular. El Estado -según la nueva versión neoliberal- no puede ser un ente cohesionador del sistema global, sino un "actor" más de comportamiento impredecible pues está penetrado por una diversidad de intereses (Idem:21).

Un balance de la aplicación de la perspectiva neoliberal en América Latina revela que sus postulados teóricos y las políticas económicas y sociales han llevado a una mayor concentración de la propiedad y del ingreso: ha acentuado las desigualdades sociales, ha disminuido drásticamente los niveles de vida y consumo de las capas mayoritarias de la población (Vuskovic Pedro, citado por Muñoz Ledo, 1987: 15).

Es común atribuir al pensamiento de la CEPAL la centralidad que otorga al Estado y a la planeación en la creación, la apropiación y sobre todo la distribución del excedente económico, posición por la que se le ha acusado de propiciar un estatismo socializante, burocrático e ineficaz. En efecto el "cepalismo" enfatizó la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de desarrollo, no solamente a través de políticas proteccionistas de las industrias nacientes y fomentadoras de la "modernización" del sector primario-exportador, sino también como ente planificador, visualizándose el Estado como complementario al individuo y básicamente en su institucionalidad y, por ende, en su carácter de una estructura adicional (H. Sonntag 1988: 27).

Este modelo pone el acento en el diagnóstico de los problemas estructurales



y en la proposición de políticas capaces de superarlos. A partir de este énfasis este modelo ha sido calificado de estructuralista así como las reformas que ha propugnado: educativa, agraria y la del Estado.

**Lo público como dimensión conceptual que cuestiona el paradigmático dualismo entre lo "privado" capitalista y "lo estatal"**.

Las discusiones teóricas y pragmáticas contemporáneas han concentrado la atención de académicos, políticos y tecnócratas respecto de la dicotomía: "privada" - "estatal". La experiencia latinoamericana va desmitificando esta aparente disyuntiva al enseñarnos que estas expresiones son en realidad dos caras de la misma razón instrumental: ninguna propone otra cosa que un poder anclado en una vasta multitud de dominados pues "lo estatal ha terminado siendo eficaz para los controladores del Estado y lo privado capitalista para los controladores del capital en desmedro de los más débiles" (Quijano, 1988: 33 y 1989: 23).

Dentro de esta dimensión, el Estado deja de absorber a lo público para transformarse en un núcleo regulador<sup>2</sup>, en el que distintas alternativas generadas en la sociedad pueden tener expresión: de esta forma, dice Portantiero, el Estado se

descongestiona de demandas y de poderes que pasan a ser autoadministrados por la comunidad sin transformarse en parte del mundo de la mercancía. La forma de esta democratización -agrega- en lo económico y social es la cogestión, la cooperativización que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomatización de las decisiones (1989:93).

Este planteamiento demanda reformas institucionales profundas que atraviesan toda la organización estatal e instituciones privadas capitalistas. En síntesis, se trata de una propuesta cuyo debate está incipientemente planteado pero que parecería constituye una alternativa de democratización de las relaciones del Estado y la sociedad, y de redefinición de las funciones básicas del Estado.

Interpretaciones contemporáneas sobre las políticas sociales

Las políticas sociales emergen a mediados del siglo pasado, como una reacción al desarrollo capitalista industrial que tuvo como centro principal a Inglaterra y rápidamente se extendió por el mundo (Franco, 82:106). El Estado capitalista en búsqueda de legitimación de su dominación y de mantener la armonía social se ve forzado a crear instancias, mecanismos

---

2. Aníbal Quijano distingue lo "privado capitalista" de lo "privado no capitalista". Al referirse a este último destaca la experiencia de las comunidades andinas, anteriores a su adaptación al poder mercantil. Recuerda que en estas comunidades se desarrollan instituciones privadas en el sentido que están fuera del Estado; en ellas -continúa- aprendió Arguedas a querer la alegría del trabajo colectivo, la libertad de las relaciones decididas por todos, la eficacia de la reciprocidad. Estas prácticas fundadas en la reciprocidad, equidad y solidaridad colectiva y señala más adelante, se encuentran actualmente en el seno mismo de las ciudades latinoamericanas. (1988: 23-24).

3. Benicio Viero Schmidt amplía esta idea cuando desarrolla la "teoría de la Regulación" en su trabajo "Estado en crisis e Paradigmas em debate".



y acciones, que por una parte faciliten la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra, la acumulación de capital. En otros términos las políticas sociales surgen como un instrumento del Estado capitalista para amortiguar o atenuar sus propios conflictos y contradicciones. Ellas constituyen “el sustituto de la mano invisible de Adam Smith” (Fournier y Questiau, 1981:9). En condiciones en las que los mecanismos de la economía liberal son incapaces de resolver los problemas generados por ella misma, la mano visible del poder político toma a cargo la solución.

En su concepción inicial, las políticas sociales buscaron cumplir una doble función: enfrentar las tensiones engendradas por el capitalismo y conseguir que la colectividad se haga cargo de un cierto número de actividades necesarias para el funcionamiento de la economía, que aseguren la reproducción cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo.

El límite de estas acciones u otras estará dado por la estabilidad del sistema. Dicho de otra manera, el momento en que las políticas sociales constituyan un peligro para el funcionamiento, perderán el apoyo estatal e incluso podrían ser restringidas.

En consecuencia, en los inicios del capitalismo se hablaba de políticas sociales en referencia a la intervención política deliberada del Estado que buscaba organizar y dirigir la vida colectiva con miras a corregir y “humanizar” (en algunos casos) los productos de la actividad económica.

De lo dicho se desprende que las políticas sociales emergen imbuidas de un espíritu caritativo que se manifiesta en prácticas benéficas que, paulatinamente

fueron incorporándose a la legislación positiva. El legislador se vio forzado a convertir determinados deberes morales y prácticas caritativas en derechos sociales. De esta manera deberes de índole religioso, personal y comunitario, fueron transformándose en derechos a: la educación, la salud, la protección social de niños, ancianos e impedidos. Posteriormente lo harán derechos relativos al trabajo y a la participación social. Debe destacarse en este sentido el papel que desempeñó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que constituyó un antecedente importante en el desarrollo del derecho social.

## **LIBERALISMO Y POLÍTICAS SOCIALES.**

La conquista de estos derechos sociales, en su mayoría anteriores a las políticas sociales, constituirá uno de los argumentos para su legitimación, para la planificación y programación, para la concreción fiscal y presupuestaria.

La forma de presentación de la trayectoria histórica de las políticas sociales en el capitalismo, con frecuencia no tiene en cuenta las diversas posiciones existentes tanto al interior de los ideólogos del capitalismo, como de las de sus opositores. A fin de tener una idea aproximada del debate teórico y político que se desarrolló, desde sus inicios, sobre el tema, veamos a continuación el contenido de las principales tendencias.

Para no pocos liberales, el surgimiento de medidas sociales por parte del Estado constituyeron una forma de intervención

e incluso de “subversión al orden social natural” del mercado. En cambio para los defensores de las políticas sociales, estas significaron el empleo de mecanismos idóneos para la defensa del nuevo sistema.

Estas posiciones irán con el tiempo flexibilizándose al punto de encontrarnos, según Franco, con dos orientaciones dentro del liberalismo: la economía y la política.

## LIBERALISMO ECONOMICO

La primera (Friedman y otros neoliberales) afirman que el mercado competitivo asegura la libertad en el uso de las capacidades y las propiedades individuales. El afán de lucro, según ellos, constituye el dinamizador fundamental de la conducta humana; de allí que el intervencionismo estatal expresado en el caso de las políticas sociales, en la asistencia y protección directa del Estado al desempleo marginal, constituirá un atentado al funcionamiento y estabilidad del sector privado y por ende del sistema de mercado. Estos razonamientos llevan a concluir que las políticas sociales, de corte distribucionista, distorsionan el crecimiento “normal” del mercado. Plantean, en cambio que las políticas sociales deberían concentrarse en la formación de recursos humanos, particularmente en el ámbito técnico, idea coherente con la necesidad de disponer de fuerza de trabajo “capacitada” a costa del Estado.

Convertida la capacitación en un componente estatal de las políticas sociales se ve con claridad su funcionalidad en relación con los objetivos de la empresa privada, ésto es aumentar sus ganancias, recuperar el “desgaste” y asumir los riesgos que sufren el trabajador. De esta manera el Estado, a través de los servicios de salud, educación, vivienda, bienestar social, busca abaratar la fuerza de trabajo, facilita que el capitalismo pueda pagar salarios bajos o “mínimos”, puesto que las necesidades básicas son atendidas por las “políticas sociales” estatales. Sabemos, por ejemplo, que cuando un trabajador consume un servicio de salud, no solo está disfrutando individualmente, sino que objetivamente está poniéndose en mejores condiciones de participar en el proceso de producción; al reponer su salud, su energía puede continuar siendo utilizada por el capital, sin que el empresario haya tenido que asumir directamente los costos de reposición del desgaste ni los riesgos de salud<sup>4</sup>. Dentro de esta perspectiva, las políticas sociales pueden ser vistas como “un buen negocio” del empresario capitalista, pues además de significar un ahorro, aumenta la utilidad

Vemos así cómo el gasto estatal en servicios sociales, constituye un ahorro para el empresario, particularmente de “inversión” en capacitación técnica de los recursos humanos. Dicha “contribución” del Estado al empresario, además de

---

4) Cabe en este punto una aclaración en el sentido que el empresario a través de los impuestos asume indirectamente parte de tales costos, pues el Estado a través de los programas sociales en cierta forma le devuelve buena parte de los impuestos.

facilitar el mejoramiento e incremento de la producción, refuerza la “disciplina social”: en síntesis fortalece la sociedad de mercado (Franco, 1982: 108).

En suma, las políticas sociales encuentran -según la corriente liberal- su legitimación en el apoyo y reforzamiento del mercado, el mismo que sería capaz de corregir incluso los extremos negativos de funcionamiento del sistema -especialmente el de la pobreza; lo cual no significa, de ninguna manera, que tales políticas tengan un carácter distributivo, sino simplemente compensatorio.

### **LIBERALISMO POLITICO**

Para la corriente calificada del liberalismo político, las políticas sociales son “un mecanismo de reintegración cívica de la fuerza de trabajo”.

Sus sustentadores consideran que la oposición de intereses de clase podría ser menguada o superada a través de la promoción de identidad de intereses de todos los grupos expresada por las políticas sociales.

De hecho -señalan sus defensores- estas políticas han logrado, mediante un conjunto de programas y acciones, volver menos dramáticos los desajustes o violencia del mercado; en otros términos, las políticas sociales constituyen un mecanismo poderoso para la pacificación social y para el perfeccionamiento de mano de obra técnicamente competente. Estos argumentos conducen a la misma conclusión de los liberales económicos; esto es, que la inversión en recursos humanos constituye uno de los elementos

fundamentales para el mantenimiento y desarrollo del sistema.

### **CORRIENTES MARXISTAS.**

Para la mayoría de las corrientes marxistas, según Franco (1982:106), las políticas sociales fueron consideradas inicialmente como instrumentos de los que se valía la clase dominante para impedir u obstaculizar transformaciones radicales que conducirían a la destrucción de la sociedad capitalista. Para tales tendencias, la política social sería puro asistencialismo una nueva forma de engaño o de enmascaramiento para el mantenimiento del sistema. Estas políticas se han convertido en el nuevo “opio del pueblo”, pues detrás de términos como “justicia social”, “protección social”, “derechos humanos” se esconden los verdaderos intereses de lucro y dominación del empresario capitalista.

### **CRISIS Y FUNCION DISTRIBUTIVA**

Recordemos que la dimensión conceptual desarrollada inicialmente, enfatiza “lo público” entendido como el núcleo regulador de funcionamiento del Estado, y no podría ser comprendida plenamente en forma descontextualizada de los condicionamientos y efectos que la crisis actual ha generado o desatado sobre el Estado. Decimos desatado porque varios factores y elementos que se manifiestan en la crisis actual se originan o prefiguran anteriormente. Estas crisis de carácter estructural -sin duda la más profunda que se ha producido en los últimos cincuenta

años- se relaciona básicamente con la agudización de la dependencia, con el papel preponderante que juega la deuda externa, se expresa con tal complejidad y profundidad en el Estado que cualquier propuesta de solución trae aparejada una ruptura con el pasado; en otras palabras, esta crisis cuestiona el mantenimiento de un Estado que ha perdido vigencia, aunque el movimiento que se engendra sea la restauración, reacción o regeneración (Graciarena, 1984: 43-44).

Desde la perspectiva de las funciones básicas del Estado (acumulación y legitimación)<sup>5</sup>, la crisis fiscal por la que atraviesa el continente, deteriora cada vez más la de acumulación y a la vez la de legitimación que se sustenta en la anterior. Dicha erosión mina las bases de apoyo y lealtad en las que se sustenta el Estado al punto de generar una verdadera contradicción entre estas dos funciones, puesto que el Estado debe continuar extrayendo los recursos necesarios para desarrollar sus políticas públicas, particularmente sociales - a través del proceso de acumulación- pero, la aplicación de dicha función requiere a la vez del consenso social y de la legitimación política; consenso que en condiciones de profundización de la pobreza no solo es

muy difícil de conseguir sino que incluso se puede convertir en adverso al proceso de acumulación (Isuani y otros 1989:37).

La contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación se agudiza aun más en un contexto en el que, a partir de 1982, la deuda externa adquiere niveles críticos. En estas condiciones, los programas de ajuste y estabilización buscarán enfrentar la situación a través de medidas que logren incrementar las exportaciones (y se disponga, por lo tanto, de más divisas para pagar la deuda), disminuir las importaciones (incluidas las necesarias para la "industria"), reducir el gasto público (especialmente los gastos de capital y por cierto los gastos sociales) entre las principales.

Los efectos económicos de tales medidas han producido en la práctica una drástica reducción de las importaciones, mas que un aumento de las exportaciones; fenómeno que, junto con otros, ha desatado procesos de recesión producida con alta inflación, y ha ampliado y profundizado la pobreza en América Latina y por cierto en el Ecuador.

Así, en el caso de nuestro país la deuda externa complica aún más el proceso de acumulación, pues obliga a éste a obtener el financiamiento necesario para pagarla: a

---

5) Según James O'Connor, el Estado Capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas y con frecuencia contradictorias: la acumulación y la legitimación. A través de la primera, el Estado trata de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Pero a la vez buscará mantener o crear las condiciones para la armonía social que lo legitime (1974:15).

Las funciones descritas, señala Lucas Pacheco, se llevan a la práctica mediante las políticas estatales. La función de acumulación se cumple por medio de las políticas económicas y de las políticas sociales, de índole fundamentalmente distributiva (educación, seguridad social, servicios públicos) y la legitimación por las políticas asistenciales y de control social, que se encuentra al servicio de la distribución del ingreso (1989:87, 133-136).

través de impuestos indirectos, es decir, de imposiciones que afectan en forma indiscriminada a toda la población: y del impuesto inflacionario<sup>6</sup> el Estado extrae la masa monetaria requerida para el pago de dicha deuda.

En otros términos, paradójicamente, en época de crisis, el Estado exporta capitales expropiados internamente, a costa del deterioro de la situación económica y social y de la descapitalización nacional. Este perverso fenómeno de transferencia inversa de recursos escasos y necesarios a los acreedores determina por una parte la implantación gradual de políticas de desarrollo, y por otra, contribuye significativamente a erosionar la principal política de legitimación estatal: la política social<sup>7</sup>. (Muñoz Ledo 1987: 12).

La crisis confirma la necesidad de concebir las políticas económicas y las políticas sociales como un proceso

integral, así como la importancia que ha ido adquiriendo el problema de la distribución de recursos hacia los sectores más golpeados por la crisis: pero también las dificultades que enfrenta el proceso de acumulación frente a las exigencias de expatriación de esos recursos por el pago de la deuda externa. En estas condiciones, la función de legitimación —vía políticas sociales— se debilita cuando no puede responder ni siquiera a la población que venía atendiendo, peor aún a la población que se incorpora a la población pobre del país. En este marco los problemas relacionados con ¿qué distribuir?, ¿cómo?, ¿a quién? y ¿en qué proporciones? constituyen nuevos núcleos de conflictividad que debe enfrentar el Estado<sup>8</sup>.

Esta nueva situación lleva a pensar que el problema de la distribución, otrora parte de la función de acumulación, ha adquirido tal importancia para el Ecuador que

---

6 "Impuesto" que el gobierno carga a la población por el hecho de poseer el monopolio de la emisión monetaria. Se trata de un impuesto fácil de recaudar y que no genera resistencias políticas, al menos inmediato puesto que no requiere de legislación especial y además la gente "no suele percatarse de sus reales implicaciones".

7 En la perspectiva de la atención del Estado a las demandas sociales a través de las políticas sociales, el pago o no pago de la deuda se convierte en un verdadero dilema hamletiano: se paga la deuda externa y de esta manera satisface al sistema financiero internacional, o se paga la deuda social y se atiende a las demandas básicas de los sectores mayoritarios del país.

8 El problema de la distribución como modelo o como función del Estado ha sido tratado ampliamente de manera directa o indirecta en la literatura política contemporánea a propósito del populismo, como fenómeno estatal, bajo las denominaciones del "populismo nacional-popular" (Calderón 1989), "Estado de compromiso nacional-popular" (Portantiero, Touraine), "Estado de compromiso" (Lechner 1982), "Modelo redistribucionista" (Portantiero 1989), "Modelo distribucionista" (Bustelo e Isuani 1989), "Modelo solidario" (Bustelo 1990) entre otros. Dicho modelo populista, señala la mayoría de estos analistas, murió en América Latina hace mucho tiempo. Afirmación que para el caso ecuatoriano debe ser corregida en el sentido de su supervivencia al menos en la perspectiva política, no así como modelo distributivo que será sustituido por el desarrollo primero y luego por el neoliberalismo.

Debemos aclarar que nuestra propuesta conceptual no pretende revivir el planteamiento populista-distributivo, sino enfatizar la importancia que la "función" de distribución tiene en el actual "Estado deudor".

posiblemente obliga a tratarlo como otra de las funciones del Estado, junto con las de acumulación y legitimación<sup>9</sup>.

Incorporada la distribución como otra de las funciones del Estado, podemos comprender de mejor manera la incidencia que la crisis de acumulación y legitimidad tienen en la distribución. Así comprenderemos por qué el debilitamiento de las dos primeras se manifiesta en forma inmediata y hasta dramática en la distribución. En razón de que las tres funciones no son sino diferentes manifestaciones de un mismo proceso (Idem 347).

La profundización de los desequilibrios distributivos, la intensificación de las tensiones sociales desatadas por la crisis, la fragmentación política, la mayor dependencia de los sectores populares del Estado, constituyen las principales causas y a la vez efectos del deterioro de las funciones de acumulación y legitimación que complejizan aún más la tendencia a la ingobernabilidad de la que muchos científicos sociales se preocupan actualmente.

## **EL ESTADO DISTRIBUIDOR, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO**

Modelos interpretativos del estado contemporáneo desde las políticas económicas y sociales<sup>10</sup>.

Como vimos las políticas sociales fueron materia de controversia y continúan siendo, en la medida que tienen por objeto las desigualdades sociales. Por ello es comprensible que existan múltiples interpretaciones relativas a su naturaleza, finalidad y funciones conforme al marco ideológico referencial del cual se parte.

Bustelo reconoce tres modelos de política social: asistencial, econocrático y solidario. Analiza cada uno de estos modelos a través de ocho dimensiones: igualdad económica, social y política; soliaridad, percepciones y prácticas. organizaciones sociales; creatividad, necesidades individuales y colectivas; sector público, servicios sociales e infancia.

### **MODELO ASISTENCIAL**

El punto de partida de este modelo es básicamente el individuo, es decir que cada sujeto social busca su bienestar individual. La relación que lo caracteriza es el comportamiento asistencial que descansa en la buena voluntad y en la "bondad" del donante individual o societal hacia el individuo o grupo de necesitados.

Esta concepción no admite la conflictividad y la lucha por los derechos realizadas por los necesitados como antecedente de las políticas sociales, sino en la acción voluntaria y benéfica surgida

---

9 Planteamiento que desarrollan Bustelo e Isuani (1984:346) a propósito del "modelo distributivo", dentro del cual la distribución aparece con la categoría de función. Por la importancia que este análisis tiene para la comprensión de las políticas sociales, en el siguiente punto nos detendremos en él.

10 En esta parte seguimos de cerca los planteamientos de Bustelo en su trabajo "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social" (1990).

de la bondad de quienes, por razones políticas, religiosas, caritativas, o fundamentadas en la desigualdad natural, en la "inequidad biológica innata", decidieron incorporar determinados derechos y servicios dentro de la acción estatal.

Consecuente con los contenidos descritos, la pobreza no puede ser concebida como un problema estructural, sino individual: es decir, que "pobre" es aquella persona que no posee capacidad física o psíquica básica para luchar por su vida, en la que sobreviven sólo los más fuertes.

Todo el sistema de interacciones sociales es analizado en términos de mercado, espacio en donde se enfrentan y definen los intereses de los oferentes y demandantes, y por lo tanto constituye el medio autorregulador de desarrollo de las políticas sociales. En suma, la función del Estado debe ser mínima, "residual" y "asistencial".

Aquellos problemas que el mercado no pudiese resolver, por ejemplo, casos extremos de pobreza, deberían, ser solucionados -según este modelo - por las organizaciones privadas de caridad, manejadas generalmente por un voluntariado social o religioso.

En este contexto ideológico las disfuncionalidades más amenazantes para el futuro deben ser objeto de preocupación estatal, así la infancia desnutrida,

abandonada, consideradas como manifestaciones patológicas mas no estructurales, por lo tanto, en caso que los mecanismos de caridad o de asistencia no sean suficientes las instancias y mecanismos policiales deben intervenir a fin de restablecer el "orden social".

Según Bustelo, las bases teóricas de este modelo se fundamentan -en su versión moderna-, en el pensamiento de economistas como F. M. Hayeck y M. Friedman.

## MODELOS ECONOCRATICOS <sup>11</sup>

Entendidos como formas tecnocráticas basados en la predominancia absoluta del razonamiento económico<sup>12</sup>. A diferencia del anterior, este modelo admite la intervención del Estado a través de los "sectores sociales" y dentro de una perspectiva de eficiencia que se medirá a través del criterio "costo-beneficio" y del énfasis de la secuencia empleo-ingreso-consumo. El empleo, por lo tanto, representa el núcleo fundamental articulador de la política social porque condiciona el acceso a los restantes bienes y servicios básicos.

La política social se reduce y concentra en los sectores de menores recursos, en los más vulnerables. Uno de los fundamentos "teóricos" de este planteamiento constituye la "teoría del capital humano" que cuestiona el concepto de gasto impro-

---

11 Calificado en un trabajo anterior del autor (1984:345) como "tecnocrático"

12 El término econocracia entendido por Bustelo (1990) como la creencia de que "existen condiciones económicas básicas o medidas económicas universalmente aceptadas de acuerdo a las cuales las decisiones públicas deben ajustarse.



ductivo en los sectores sociales proponiendo en su lugar el de "inversión social", lo cual significa que las inversiones sociales serían productivas; es así como el sector educativo, por ejemplo, es percibido como una inversión fundamental para el desarrollo del capital y para producir la movilidad social.

## **MODELO DISTRIBUTIVO O SOLIDARIO**

Este modelo agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas. Sus bases pueden reconocerse en enfoques que tratan de maximizar los principios de solidaridad e igualdad social a través de la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada. Busca impulsar la distribución del ingreso, lo cual puede exigir alteraciones importantes en el comportamiento y papel que desempeñan las funciones de acumulación y legitimación puesto que buena parte de la producción deberá ser destinada a la satisfacción de necesidades básicas de la población. El Estado, en estas condiciones, se constituye en el principal agente distributivo. Todo lo que sale del Estado -enfatisa Bustelo- debe ser distributivo y por lo tanto "social": la política industrial, la política energética, la política de bienestar social.

La solidaridad, expresada a través de la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas, son en síntesis el núcleo fundamental de este modelo. Ahora bien, el agente distribuidor o ejecutor de esta solidaridad es el Estado a través del gasto público; es decir a través del presupuesto del Estado y de la política

fiscal; por ello la política social -en este modelo- no puede ser escindida ni comprendida sin la política económica.

Otra de las características importantes que identifican a este planteamiento es la participación plena, igualitaria y profunda no sólo en los procesos de decisión referentes a los servicios sociales que el Estado proporciona en la estructura productiva misma, particularmente en aquella que se refiere a las necesidades e intereses de los sectores populares.

A nuestro parecer, este modelo además de otorgar a la función de distribución un valor similar al de los otros dos, es congruente con las nuevas exigencias y demandas societales en relación con el Estado que la actual crisis exige.

Este modelo se asienta en dos categorías, revalorizadas por la crisis, la solidaridad, y la participación, lo cual significa recobrar espacios, formas, mecanismos e instancias culturales, creativos que no están sometidos a la dinámica del mercado y que constituyen la base de la formación del tejido social (Van Oseh. 1985 citado por Bustelo, 1990).

## **ULTIMA PROVOCACION**

### **UN NUEVO ESTADO: DISTRIBUTIVO, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO.**

La crisis de legitimidad del Estado capitalista planteada particularmente por Habermas (1975) constituye, hoy en día, uno de los temas más recurrentes y controvertidos. En efecto, la naturaleza, funciones y fines del Estado capitalista

dependiente son debatidos dentro del más amplio espectro de las corrientes ideológicas y políticas. En este contexto consideramos necesario elaborar propuestas que, sin la pretensión de originalidad ni de eclecticismo incursionen y problematicen tanto en el referencial como en la factibilidad de aplicación de tales políticas en el "aquí y ahora" de la realidad.

Precisamente en esta búsqueda llegamos a coincidir con algunos politólogos latinoamericanos, en el sentido de repensar y profundizar el papel del Estado su función distributiva, considerada tradicionalmente como secundaria o subsumida en las de acumulación y legitimación. Esta reflexión conduce necesariamente a la revalorización epistemológica y práctica de la función (estatal) de distribución y de regulación al punto de ubicarla en el mismo nivel de las otras dos.

No se trata de sobrevalorar o de revivir el componente distributivo que caracterizó a una buena parte de los populismos latinoamericanos, sino de destacar - en un contexto de crisis- la función de distribución como articuladora respecto de las de acumulación y legitimación. Un Estado regulador, articulador y facilitador de las expresiones de "lo privado" y lo "estatal" debe necesariamente privilegiar

la función de distribución; lo cual no significa necesariamente el manejo directo de bienes y servicios, aspecto que no se excluye, sino ante todo prestar apoyo a las formas organizativas y de expresión de la sociedad en el ámbito de los servicios, así como a la creación de mecanismos y acciones privadas que enfrenten el proceso de agudización de la pobreza.

El obsesivo y casi paranoico ataque el mal llamado Estado desarrollista e intervencionista ha llevado a cuestionar las funciones básicas que en los ámbitos económico y social venía desempeñando el Estado. Dentro de un esfuerzo de relegitimación del Estado consideramos fundamental realizar un esfuerzo redefinitorio especialmente en lo referente al papel y funciones que este debería desempeñar en el mundo contemporáneo. Se trata entonces de un Estado que se constituye en el núcleo regulador de las actividades públicas y privadas, y, por lo tanto, en un facilitador de la expresión de las más diversas alternativas surgidas desde la comunidad misma, tales como cooperativización, cogestión, comunalización. En otros términos, planteamos la necesidad de crear espacios de socialización entre lo privado capitalista y lo estatal, espacio que se constituye y desarrolla en y alrededor de lo público.

## BIBLIOGRAFIA

- Bustelo Eduardo, "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en Bustelo E. e Isuani E.A. eds. (1990) UNICEF, CIEPP, Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.
- Bustelo E. e Isuani E., "Estado, política social y crisis de legitimidad", en CEPAL. ILPES, UNICEF, Desarrollo Social en 80. Santiago de Chile, 1984.
- Cardoso Fernando H. "La sociedad y el Estado" en Revista de Economía Política "Pensamiento iberoamericano" enero-junio. Madrid 1984.
- Faletto Enzo. "La especificidad del Estado en América Latina". en REVISTA CEPAL, No 38, agosto, Santiago, 1989.
- Fernández A.E. Jilberto. "El debate sociológico-político sobre casi dos siglos de Estado Nacional en América Latina: un intento de reinterpretación", en Revista CIDOB d'Afers Internationals, No 12 y 13
- Fournier J. y Questiaux N. *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions.* Dalloz (3er Edición) París. 1980.
- Franco Rolando, "Planificación y políticas sociales" en Revista Paraguaya de Sociología, año 19, No 53, abril, Asunción 1982.
- Gold D. Clarence I.H. y Olin E. "Recientes desarrollos en la.....Siglo XXI (8va edición) México 1988).
- Gough Ian, "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado" en Heinz Sonntag y Héctor Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Siglo XXI (8va Edición), México, 1988.
- Graciarena J. El Estado Latinoamericano en perspectivas, figuras, crisis, prospectiva", en Pensamiento Iberoamericano, Madrid, enero-junio, 1984.
- Graciarena J. y Franco R. Formaciones y estructuras de poder en América Latina, Centro de Investigaciones Sociales, Madrid, 1981
- Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Edic., Bs. As. 1975.
- Mancero Alfredo, "Ecuador: políticas sociales, ajuste y democracia", en ILPES, CEPAL, ILDIS, Cuadernos de Políticas Sociales, No 2. Políticas de Desarrollo Social y vivienda, Quito, 1989.
- O'Connor James, Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana, Edic. Periferic, Buenos Aires (Versión original "the fiscal crisis of the State", 1974
- Pacheco Lucas, El desarrollo capitalista y el Estado en el Ecuador 1960-1975, abril, Cuenca, 1980.
- Portantiero, Juan. C., "La democratización del Estado" en Revista Pensamiento iberoamericano enero-junio, Madrid, 1984.
- Portantiero Juan C. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano" en Revista Nueva Sociedad. No 4, Nov-dic, Caracas, 1989.
- Quijano Aníbal. "Modernidad, identidad y utopías en América Latina" en CLACSO, Imágenes Desconocidas. La modernidad en la encrucijada posmoderna, Buenos Aires., 1988.
- Solari A., Franco R. y Jutkowitz J. Teoría, acción y desarrollo en América Latina. Siglo XXI (2da edición), México, 1981
- Sonntag Heinz, Duda/Certeza/Crisis. La evolución de las ciencias sociales de América latina, UNESCO, Nueva Visión, Caracas, 1988
- Sonntag Heinz y Valecillos Héctor. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Siglo XXI (8va edición), México 1988
- Touraine Alain, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina., PREALC, OIT, Chile, 1987
- Touraine Alain, "La Crisis y las transformaciones del sistema político en América Latina", en Fernando Calderón (comp) Socialismo, Autoritarismo y Democracia EIP, CLASO, Lima, 1989.
- Viero Schmidt Benicio, Estado em crise e paradigmas em debate. Programa de Doctorado Conjunto FLACSO-UNB sobre América Latina y el Caribe (Trabajo en proceso de publicación en la Revista Latinoamericana de FLACSO).