

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
INDIVIDUAL MASTERADO EN
SEGURIDAD Y DESARROLLO

EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA
DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y
DESARROLLO NACIONAL

LCDO. RICARDO ENRIQUEZ O.

XXVI CURSO

1998-1999

REPUBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA
DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y
DESARROLLO NACIONAL

Autor: Lcdo. Ricardo Enríquez Ortiz
Asesor: Dra. Nancy Cisneros de Villalba

Quito, 25 de Junio de 1999

“EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA DE
ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y DESARROLLO
NACIONAL”

Por: Lcdo. Ricardo Enríquez Ortiz

Tesis de Grado de Maestría aprobada en nombre del Instituto de Altos Estudios Nacionales por el siguiente Tribunal, a los del mes de Julio de 1999, Mención Honorífica y o Publicación.

INTRODUCCION

Históricamente el ser humano busca la convivencia pacífica y la armonía entre obligaciones y derechos que lo conduzcan a un Estado Social en pro del bien común, diariamente materializa sus grandes aspiraciones e intereses dentro del marco de la cooperación, la solidaridad y la ley.

Es al Estado ecuatoriano como instrumento de la sociedad políticamente organizada a quien corresponde garantizar el progreso económico, social, cultural y el equilibrio entre el beneficio colectivo y la naturaleza.

Los ajustes económicos aplicados en el país durante los dos últimos lustros no permitieron generar empleo, mejorar los salarios, elevar la calidad de vida de la población y provocaron una pobreza y desintegración que conllevan a la conflictividad social. Este escenario plantea la urgencia de compensaciones sociales, vistas como políticas sociales, que no han tenido articulación con los beneficiarios y no están integradas a objetivos y paradigmas que la modernización reclama .

La aplicación de políticas sociales legitima al Estado frente a la ciudadanía, caso contrario surgen las demandas acompañadas de violencia que lesionan la paz interna y provocan inestabilidad democrática limitando la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Bajo las consideraciones expuestas resultó fundamental e imperativo investigar al Desarrollo Social como Política de Estado para la Seguridad y Desarrollo Nacional, estudio que comprende un proceso complejo en virtud de que la información y la bibliografía es diversa y marcada por los intereses de quien la emite, sea desde el poder o de la sociedad civil.

El presente trabajo constituye un aporte más para afirmar que las políticas sociales deben ser planificadas a largo plazo utilizando adecuadamente los recursos y profundizando el rol social del Estado.

La investigación esta dividida en seis Capítulos :

El Primer Capítulo determina el camino constitucional y legal que facilita la ejecución de políticas sociales a fin de integrar Desarrollo Social y Económico; el Segundo Capítulo estudia los orígenes del Desarrollo Social en el Ecuador, los diferentes criterios o enfoques que los diferentes estudiosos e instituciones han dado sobre el tema, la posición de los partidos políticos frente al desarrollo social; además del esfuerzo por relacionar al aspecto social con los Objetivos Nacionales Permanentes y el Índice de Desarrollo Humano. A fin de abordar un marco conceptual que sirva para elaborar estrategias y métodos acordes con nuestra realidad.

El Tercer Capítulo muestra a los actores del Desarrollo Social de los últimos diez años, determina quienes son y que han realizado dentro del espacio de las políticas sociales; el Cuarto Capítulo señala la relación entre política social, política económica y reforma del Estado, incursiona en el Plan Nacional de Desarrollo Social 1996 - 2005 y desglosa la inversión y gasto social realizado por el Estado en la década que fenece .

El Quinto Capítulo pretende formular una nueva visión del Desarrollo Social y como éste debe ser confirmado como política de Estado a su vez que coadyuve a elevar el nivel del capital humano y la seguridad nacional; finalmente el Sexto Capítulo confirma y desvirtúa hipótesis y objetivos a la vez que arriba a conclusiones y recomendaciones.

La investigación se limitó a la técnica bibliográfica y a la experiencia del autor que durante varios años ha permanecido con y vigilante de los actores del

Desarrollo Social, por ello, se puede afirmar que al objeto se lo investiga con certeza cuando se ha convivido con el.

Consecuente con el compromiso de la responsabilidad social dejo en las manos del Instituto de Altos Estudios Nacionales y de los lectores este sencillo pero esforzado trabajo, sin olvidar lo que dijo el poeta:

“PORQUE LO ESCRITO NO ES NADA SALVO AQUELLO QUE NO
SUPIMOS DECIR”

ESQUEMA DE CONTENIDOS

CAPITULO I

1.-CONTEXTO LEGAL

- 1.1.- Constitución Política del Estado.
- 1.2.- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.
- 1.3.- Ley de Régimen Municipal.
- 1.4.- Ley de Seguridad Nacional.
- 1.5.- Decreto Ejecutivo N. 1527. Plan Nacional de Derechos Humanos.

CAPITULO II

2.- MARCO CONCEPTUAL

- 2.1.- Los Diversos Enfoques del Desarrollo Social.
- 2.2.- Orígenes del Desarrollo Social en el Ecuador.
- 2.3.- Los Partidos Políticos y el Desarrollo Social.
- 2.4.- El Desarrollo Social y los Objetivos Nacionales Permanentes.
- 2.5.- El Índice de Desarrollo Humano Según el PNUD.

CAPITULO III

3.- LOS ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL ECUADOR

- 3.1.- El Gobierno Actual: Programas y Proyectos.
- 3.2.- Las Organizaciones no Gubernamentales Extranjeras.
- 3.3.- Los Organismos Internacionales en el Desarrollo Social: ONU, OEA, CAN.
- 3.4.- Las Organizaciones no Gubernamentales y Populares nacionales.
- 3.5.- Los Líderes a nivel Mundial.

CAPITULO IV

4.- LA INVERSION Y EL GASTO SOCIAL EN EL ECUDOR DE LOS 90

- 4.1.- La Relación entre Política Social, Económica y Reforma del Estado.
- 4.2.- Metas y Políticas del Plan Nacional de Desarrollo Social 1996 - 2005.
- 4.3.- Los Objetivos, Mecanismos y Propuestas del Area Social del Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional "Ecuador 2025".

4.4.- La Inversión y el Gasto Social de la última década: Programas y Proyectos.

CAPITULO V

5.-EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL

5.1.- La Visión del Desarrollo Social: Objetivos y principales Problemas.

5.2.- El Desarrollo Social como Política de Estado.

5.3.- El Desarrollo Social contribuye a la Seguridad Nacional.

5.4.- Las Políticas Sociales: Un medio para desarrollar el Capital Humano.

CAPITULO VI

6.- VERIFICACION DE HIPOTESIS Y OBJETIVOS. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1.- Verificación de Hipótesis.

6.2.- Verificación de Objetivos.

6.3.- Conclusiones.

6.4.- Recomendaciones.

CAPITULO I

1.- CONTEXTO LEGAL DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL ECUADOR INTRODUCTORIO HISTORICO

El ser humano es social por naturaleza e históricamente la norma constituye el eje fundamental para regular la convivencia, la satisfacción de sus necesidades y el mantenimiento del entorno donde vive.

Las antiguas civilizaciones como: La Egipcia, Babilónica, India y China fueron las que establecieron leyes de atención en favor de sus habitantes más necesitados, lo que constituye el inicio del desarrollo social. Por citar un sólo ejemplo, en el antiguo Egipto: “La Instrucción de Amene - Mope (Siglos X y IX antes de Cristo)... consideraba enemigo de la ciudad a quien saquee a los débiles, y lo amenaza con duras sanciones: “Cuídate de no saquear a los pobres y de ejercer violencia sobre los débiles”. (1)

En las naciones primarias americanas la naturaleza con el desarrollo social y el derecho comunal eran un todo que se orientaba a satisfacer los intereses comunitarios como a continuación se demuestra: “La ley natural es investigada e implementada a la vista de nuestros pueblos, de ahí que los antiguos Kurakas, Willaumas, los Amautas, el mismo Inka, aprendían los secretos de la naturaleza, el lenguaje del cosmos, etc., en suma el desarrollo social de nuestros pueblos respondía a los principios que rigen la vida del universo”.(2)

“Se afirma que el maíz llegó al actual territorio del Ecuador hace al menos nueve mil años, procedente de Mesoamérica. Aquí fue sometido a un profundo proceso de selección y mejoramiento, lo cual permitió, milenios después, que variedades mucho más ricas fueran devueltas a Mesoamérica y al resto del mundo.

El desarrollo de la agricultura permitió el crecimiento de las comunidades, el aumento del número de sus integrantes y cierto nivel de estabilización espacial. Se

dio de este modo la consolidación de sociedades complejas, caracterizadas por la existencia de las primeras aldeas agrícolas en donde se podía notar una diferenciación social e iniciales niveles de división del trabajo.”(3)

Por lo expuesto, históricamente el Desarrollo Social estuvo ligado al hombre, la comunidad y su entorno natural, es con el excedente de la producción que aparecen las diferencias sociales y la jerarquización de la sociedad, por lo que se hace necesario que los gobernantes protejan y atiendan a los sectores sociales que no gozaban de los privilegios de los guerreros y sacerdotes. Por tal motivo el Desarrollo Social no surge en las sociedades modernas, sino que es tan antiguo como el hombre y sus necesidades, es tan cambiante como la historia y tan importante e imprescindible en nuestros días para acabar con la incontrolable pobreza, la inseguridad ciudadana y del Estado y alcanzar el bien común.

1.2 EL DESARROLLO SOCIAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

La vigente Constitución Política del Estado Ecuatoriano establece preceptos que dan vigor al Desarrollo Social, que se traducen en principios fundamentales, derechos y garantías constitucionales; en tal virtud, todas las personas naturales y jurídicas están obligadas a cumplirlas en razón de que constituyen las normas de mayor jerarquía dentro del régimen de derecho.

El Título I, Art.3, literal 5, de la Constitución Política del Estado, establece que: “Son deberes primordiales del Estado.- Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes”.

Dicho precepto constitucional eleva al Desarrollo Social a categoría de Política de Estado y categoriza a la pobreza como un mal que debe ser eliminado a fin de lograr el progreso social de la Nación.

El Diccionario Jurídico Elemental del Dr. Guillermo Cabanellas define a los Derechos Civiles: “los naturales o esenciales de los cuales goza todo individuo jurídicamente capaz”.

En la Constitución Ecuatoriana vigente el Desarrollo Social también se expresa en los Derechos Civiles que el Estado garantiza, así el Título III, Capítulo 2, Art.23, numeral 20, establece que cada persona goza de : “El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”.

La nueva Constitución Política que fuera aprobada el 5 de junio de 1998, en la ciudad de Riobamba, y que entró en vigencia el 10 de agosto de ese mismo año, en el capítulo 4 establece derechos económicos, sociales y culturales, integrando de esta manera el sustento constitucional de lo que debe ser el Desarrollo económico y socio cultural del Ecuador. Estos preceptos demuestran que el Estado garantizará el Derecho a la propiedad, al trabajo, a la familia, la salud, los grupos vulnerables, la seguridad social, la cultura, la educación, la ciencia, tecnología y la comunicación.

Por primera vez en la vida Republicana en esta novel Constitución se establece “Los Derechos Colectivos”, los mismos que reconocen como parte del Estado a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, conforme establece el Título III, Capítulo 5, Sección Primera que dice: “Art. 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.” “Art.84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras

comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad Pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen. 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. 9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. 10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico. 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe. 12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella. 13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales y un adecuado financiamiento del Estado. 14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley. 15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.” “Art.85.-El Estado reconocerá a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.”

El Título III, Capítulo 5, Sección Segunda, Art.86 establece que: “ El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para

que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.” Además la Sección Tercera Art. 92 dispone que: “La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes , caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.”

“ El reconocimiento de Derechos Colectivos busca respetar la identidad de los pueblos aborígenes; sus valores culturales, su concepción de la vida y de la justicia; encierra un reconocimiento válido que obligará a replantear muchos aspectos de la vida nacional, sustentada hasta hoy en el modelo de sociedad occidental que la ha caracterizado por varias centurias.”⁴

Lo señalado demuestra como el Desarrollo Social se expresa en un conjunto de normas y preceptos del Derecho Político o Constitucional que, por su importancia, da nueva forma al Estado ecuatoriano e inserta en el escenario social a nuevos sujetos excluidos por falta de profundización de nuestra democracia. En tal virtud, los derechos sociales y colectivos constituyen la base de la solidaridad entre ecuatorianos para cimentar con elevada autoestima el gran objetivo de la Integración Nacional a fin de proyectar al Estado hacia los desafíos integracionistas que demanda el nuevo orden mundial.

El marco jurídico fundamental del Desarrollo Social está vigente, la interrogante surge para conocer: ¿Cuándo la autoridad legislativa reformará las leyes secundarias para sujetarlas a normas constitucionales?. En todo caso corresponde apelar a la conciencia ciudadana para que organizadamente y dentro de lo permitido por la ley, se apropie de estos preceptos constitucionales y los cumpla para acabar con la pobreza y la discriminación social.

Vistas las normas constitucionales en que se fundamenta el Desarrollo Social ningún Gobierno podrá en adelante implementar programas para administrar la

pobreza, sino que tendrá la obligación y el deber de materializar políticas sociales que generen un crecimiento sostenido del país y eleven la calidad de vida del 70% de pobres.

“Concluida la constitución de 1998, queda la sensación de una obra inconclusa, fruto de aportaciones bien intencionadas, pero muy declarativas y poco sintonizadas con las verdaderas inquietudes del pueblo ecuatoriano, cuyas múltiples carencias y viejos problemas demandan otro tipo de soluciones.”⁵.

Al respecto, se debe considerar que el cumplimiento de la nueva Constitución compromete a todos los ecuatorianos, sin excepción alguna, toda vez que, en el Desarrollo Social germina un efectivo crecimiento económico.

1.3 EL DESARROLLO SOCIAL EN LA LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Los cambios que impone el Nuevo Orden Mundial, por la globalización o internacionalización de la economía, obliga a los Estados para que opten por su reestructura o descentralización, en base a leyes y normas, con el fin de adaptarse al futuro milenio.

El proceso de Descentralización del Estado ecuatoriano comprende: la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos. Son las necesidades básicas de la población los ejes de la planificación y ejecución de las obras prioritarias, lo que coadyuva al desarrollo y la seguridad nacionales desde una visión y diferente. Además incluye la Desconcentración como mecanismo delegativo mediante el cual un organismo superior del Estado traslada sus atribuciones a otro de menor jerarquía, sea éste autónomo o no.

Pero sin duda alguna lo nuevo de la Descentralización es la participación social como un sistema que convoca y compromete activamente a todos los sectores

sociales a fin de que éstos mejores y eleven su capacidad ciudadana y de vida, a la vez que se incluyen en el que hacer jurídico, político, cultural y económico del desarrollo del Ecuador.

Uno de los peores males del Estado ha sido su deficiente organización administrativa, por tal motivo, la vigente la Ley de Descentralización procura transformarla dando prioridad a la gestión seccional y la plena participación social a fin de satisfacer con urgencia y eficacia las demandas comunitarias.

El Congreso Nacional del Ecuador, a los 25 días del mes de septiembre de 1997 en segundo y definitivo debate aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, la misma que entró en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial N. 169 del miércoles 8 de octubre de 1997.

El Capítulo I, Art.6 del referido cuerpo legal señala que: “La participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos”. Esta norma confirma que la participación social constituye un elemento primordial del desarrollo social en el régimen de descentralización del Estado Ecuatoriano.

La Ley de Descentralización en su Capítulo III, Art. 21 dispone : “Créase en cada provincia un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un órgano orientador y coordinador del Desarrollo Provincial, de conformación representativa del régimen seccional autónomo y del dependiente, así como de los sectores campesino, productivo y académico”.

La representación de los sectores productivos, académicos y especialmente de los campesinos en los Comités Permanentes de Desarrollo Provincial dan origen a una nueva visión del ejercicio del poder local dentro del marco de la descentralización. Y constituye un reto para la población rural el insertarse en este

proceso a fin de que sus demandas sociales formen parte substancial de la planificación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo provincial.

El Capítulo V.- De la Participación Social, Art. 36, establece que: “Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales:

Comités Barriales;

Federaciones Barriales; y,

Juntas parroquiales”.

El artículo transcrito legitima una vez más la participación activa que debe mantener la ciudadanía a fin de elevar su crecimiento social y comunitario, toda vez que, la democracia ecuatoriana, durante los últimos 18 años, se ha caracterizado por mantener una sociedad de excluidos y excluyentes lo que afectado al desarrollo social y por ende al desarrollo nacional.

Al Desarrollo Social los diferentes gobiernos de turno lo han materializado en cortos programas asistenciales, con visión en futuras ventajas electorales, sin tomar en cuenta la participación activa de los beneficiarios, ni implementar evaluación por resultados.

El Capítulo V, Art. 44 de la Ley en referencia, dispone: “Los municipios y consejos provinciales procurarán contratar con las organizaciones sociales capacitadas señaladas en esta Ley, la realización de proyectos y obras de desarrollo comunitario susceptibles de ser ejecutadas por dichas organizaciones en sus respectivas circunscripciones”.

Esta norma inaugura un nuevo campo dentro de la contratación pública, en razón de que, la comunidad organizada es uno de los sujetos contractuales que fortalece el desarrollo comunitario como elemento del desarrollo social; además genera desafíos para los dirigentes barriales y parroquiales que siempre han actuado apegados a intereses personales y en muchos casos sujetos a posiciones clientelares de las autoridades locales, olvidándose de capacitar y consolidar a sus organizaciones.

Otro de los organismos esenciales del Desarrollo Social que prevé esta Ley es la Unidad de Desarrollo de la Comunidad, conforme señala el Capítulo V, Art. 45, que dice: “En cada municipio se conformará una Unidad de Desarrollo de la Comunidad, encargada de:

- Proporcionar apoyo legal y técnico, según los requerimientos de la comunidad;
- Atender a la capacitación requerida por parte de las organizaciones categorizadas en el presente Capítulo;
- Proporcionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicio; y,
- Las demás que le asigne el respectivo consejo municipal”.

La norma anteriormente expuesta configura las bases de lo que podría ser el Desarrollo Social desde la base, es decir desde las organizaciones sociales en comunión con los organismo seccionales, cuyas necesidades serán satisfechas sin exclusión de ningún sector.

Este marco jurídico, es suficiente para emprender el tan ansiado desarrollo social desde la perspectiva de los poderes central y seccional, pero lamentablemente continúa la pobreza, el desempleo, la desnutrición, las necesidades básicas insatisfechas, como: agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, el desempleo y el subempleo, lo que acelera la conflictividad social, crea liderazgos autoritarios y pone en riesgo la seguridad ciudadana y más concretamente del Estado.

El actual escenario de decrecimiento, recesión económica impiden la viabilidad de la ley, lo que supone pensar en la conformación de instrumentos conducentes a una posición ética de la ciudadanía desde las propuestas diversas y concertadas. Por tanto, queda por establecer redes de autogestión mutua entre los organismos descentralizados y los actores sociales a fin de propender a una educación de calidad familiar, en razón de que la familia es el núcleo más importante de toda sociedad y en nuestro país ocupa el primer lugar de credibilidad.

1.4 DESARROLLO SOCIAL EN LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

“La conquista española trajo a nuestro medio el Cabildo; institución de origen medieval con fuerte tradición en España, fue trasplantada a los centros urbanos del Nuevo Mundo, y jugó un papel importantísimo en su conquista y colonización, así, la preocupación inmediata de todo conquistador fue la de organizar el Municipio que habría de repartir los solares de la nueva ciudad y las tierras del abranto. Sus funciones fueron a más de las originales de planeamiento y distribución de tierras, la imposición de impuestos locales, el de la policía en su distrito, reclutamiento de milicias para la defensa, permisos de construcción de edificios, mantenimiento de cárceles y caminos, supervisión de precios en el mercado, en fin el Municipio era casi todo: El núcleo inicial de la ciudad, del país y la región”.⁶ De esta forma, podemos ver que, la institución municipal es una vieja herencia de la sociedad europea y que dentro del convivir republicano ha logrado mantenerse.

“En esta perspectiva, nos interesa resaltar que dentro del aparato estatal se encuentran combinadas instituciones que cumplen funciones de violencia y represión, e instituciones que desempeñan tareas prioritariamente integradoras; a nuestro juicio es precisamente en este último ámbito en donde se inscribe el Municipio, en tanto aparato estatal propio del medio urbano. Es decir, nos referimos al hecho de que si bien el Municipio en su dimensión general es una delimitación territorial del Estado, es también una forma de Estado, más aún la

expresión de un aparato de Estado que se pertenece a la ciudad que se nos presenta como el órgano más descentralizado del Estado, pero, contradictoriamente, totalmente supeditado a niveles superiores de la administración estatal”⁷.

De lo dicho se puede colegir que las demandas sociales plasmadas en proyectos bien formulados son ejes integradores de la comunidad municipal, y permiten profundizar la descentralización, cuyo fin es dinamizar el funcionamiento administrativo del Estado en beneficio de los sectores más necesitados de la población urbana.

Los Municipios, actualmente, constituyen la fuerza integradora y productiva de una parte del Estado, en el que confluyen los más diversos actores, sin olvidar sus diferencias y en la ejecución de sus políticas estrenan formas de negociación acordes a sus realidades naturales.

El Art.1 de Ley de Régimen Municipal vigente dispone: “El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”.

De ésta norma transcrita se colige que el desarrollo social de la comunidad municipal se traduce en el bien común, especialmente en las áreas rurales del cantón.

El artículo 229 de la Constitución Política del Estado vigente, establece que: “Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales”. Este precepto constitucional descentraliza la ejecución del desarrollo social al nivel de los organismos

seccionales autónomos, a fin de que la comunidad se convierta en la actora para resolver sus necesidades sociales más apremiantes.

De conformidad con el Art. 12 de la referida ley corresponde al Municipio satisfacer las necesidades colectivas del vecindario especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

La satisfacción de las necesidades colectivas constituye el Desarrollo Social de la jurisdicción municipal.

El Desarrollo Social también se fundamenta en valores de la comunidad cantonal los mismos que permiten la integración ciudadana y forman parte de los fines esenciales del Municipio, por lo que la Ley de la materia en el numeral 3 del Art. 12 dispone: “Son fines del Municipio.- Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación”.

La Asistencia Social es otro de los elementos del Desarrollo Social Municipal, pues, constituye parte de su administración, conforme dispone el numeral n del Art.164 que dice: “A la Administración Municipal le compete.- Organizar y mantener servicios de asistencia social, tales como centros de protección infantil, albergues para campesinos, dormitorios para indigentes, comedores populares y dispensarios médicos para completar la acción del Ministerio de Salud Pública”.

El Título III, Capítulo I, Art. 165, literales a, b y h de la Ley de Régimen Municipal dispone:

“En materia de educación y cultura, la administración municipal cooperará en el desarrollo y mejoramiento cultural y educativo y, al efecto, le compete: Coadyuvar a la educación y al progreso cultural de los vecinos del municipio; Fomentar la educación pública de acuerdo con las leyes de educación y el plan integral de desarrollo del sector; Propiciar la creación de escuelas profesionales

para trabajadores adultos en el cantón y prestarles todo su apoyo”. Esta disposición amplía las responsabilidades en materia de educación al régimen seccional autónomo, creando condiciones favorables para que los habitantes del cantón sean atendidos en su aspecto social y comunitario.

Por lo señalado, el Desarrollo Social tiene respaldo legal en la Ley de Régimen Municipal y se legitima aún más con la participación de los sectores sociales organizados, pero se enfrenta politización electoral, a la baja capacidad administrativa de los gobiernos locales en desmedro de la eficacia y el crecimiento humano tanto urbano como rural.

1.5 EL DESARROLLO SOCIAL EN LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

En el Primer Congreso de Diplomados del Instituto de Altos Estudios Nacionales, celebrado los días 20 y 22 de mayo de 1990 se estableció que: “Esta desigual condición de vida de nuestra población, fruto de políticas inequitativas en la distribución de la riqueza nacional, se ha agravado aún más en la última década, como consecuencia de la aguda crisis económica y social, cuyo peso ha recaído con mayor fuerza en los estratos más pobres de la sociedad nacional y que a no dudarlo constituye una de las principales causas de la inseguridad social que se vive en estos tiempos y cuyo efecto más grave a mediano plazo puede ser (si no se corrige a tiempo este desequilibrio estructural) la disgregación social fruto de la lucha antagónica por obtener los bienes necesarios para la subsistencia, lo que en definitiva va minando el propósito de unidad nacional y atenta contra el principio de seguridad y desarrollo nacional”.⁸

Lo manifestado en ese alto foro demuestra que el limitado desarrollo social vulnera la Integración Nacional, la Democracia Participativa, la Justicia Social y

resquebraja todo principio de Seguridad confirmando el círculo vicioso de pobreza, violencia, represión, subdesarrollo.

A nueve años de la valoración hecha por los Diplomados en nada ha cambiado ese estado de social, más bien ha crecido la pobreza y paralelamente la inseguridad y la delincuencia organizada con capacidad inclusive para desafiar a los organismos encargados del orden público.

Si el Ecuador propende convertirse en una sociedad moderna, sus dirigentes políticos no deben olvidar que a más desarrollo social mayor seguridad y, a más distribución equitativa de la riqueza más desarrollo nacional, caso contrario entraremos al nuevo milenio con un recurso humano incapaz de implementar la industrialización y tecnificación de los sectores productivos y en un escenario de violencia cada día más ascendente.

El Capítulo I, Art. 2 de la Ley de Seguridad Nacional dispone: “El Estado garantizará la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares”.

En tal virtud, en el marco de esta Ley, el Desarrollo Social está determinado por las acciones sociales que planifica y ejecuta el Estado, a fin lograr que los derechos fundamentales sean efectivos, conseguir los grandes objetivos y aspiraciones nacionales y el bien común.

El Capítulo IV, Art. 26 establece que : “El Frente Interno tiene la misión principal de cohesionar a la población del país en los aspectos moral, intelectual y cívico para los fines de la Seguridad Nacional”. Y el Art. 27 señala: “Es obligación del Frente Interno asesorar al Presidente de la República y al Consejo de Seguridad

Nacional, sobre las políticas orientadas a salvaguardar y enaltecer los valores nacionales , propiciando el mejoramiento cultural, biológico y social del hombre ecuatoriano”

Por lo dispuesto, el mejoramiento social se fundamenta en los valores nacionales acompañados de una fuerte cohesión moral e intelectual de los ecuatorianos.

Toda sociedad, todo grupo humano o nación se ha fortificado siempre por sus grandes valores, que orientan su visión de futuro y le hacen diferente de otros. Sin embargo necesita materializar políticas para su desarrollo y supervivencia.

Con Decreto N.2264 de 12 de marzo de 1991 la Función Ejecutiva Codificó el nuevo Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional, el mismo que se publicó en el Registro Oficial N.642 de 14 de marzo de 1991. Y en su Art.14 se establece misiones y atribuciones del Frente Interno que entre otras son: “Inculcar en el pueblo el respeto a las leyes, a las instituciones y a las autoridades.- Propiciar la creación de nuevas fuentes de trabajo que propendan al mejoramiento de las condiciones de vida.- Ampliar los beneficios de la educación a todos los ecuatorianos, a fin de erradicar el analfabetismo”.

Por tanto, el Desarrollo Social está legitimado en la Ley y el Reglamento de Seguridad Nacional en procura de alcanzar una auténtica participación ciudadana y lograr la Unidad Nacional para los fines de defensa interna y externa.

En su escrito titulado “Geopolítica, Poder y Seguridad”, el Gral. Paco Moncayo Gallegos señaló que: “En ninguna sociedad puede el hombre estar más seguro que aquella en la cual el poder económico y político se encuentran debidamente distribuidos entre los diversos elementos de la sociedad; en la que las decisiones que interesan al cuerpo social sean tomadas en base de consensos integradores; en la que la participación no se reduzca a la asistencia periódica a las urnas, sino a la configuración de acciones concretas de defensa del interés individual en el grupo y del grupo en la sociedad nacional y de la nación en la comunidad de Estados;

aquella en la que no pueden convivir la opulencia y la miseria porque su misma estructura sea repulsiva a la concentración y a la acumulación; aquella en fin, en la cual se conjuguen el presente y el futuro para preservar el interés de las generaciones que vendrán”.⁹

Concordando con el alto oficial y político ecuatoriano, no son compatibles sociedad segura y miseria, pues el aumento de la pobreza refleja el escaso desarrollo social y la mínima calidad de vida de la población, lo que proyecta un futuro incierto para la nación entera. Pueblos con necesidades vitales insatisfechas provocan inseguridad y alteran el normal desenvolvimiento del incipiente desarrollo productivo.

1.6 EL DESARROLLO SOCIAL Y EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Mediante Decreto Ejecutivo N.1527 de 18 de junio de 1998 la Función Ejecutiva aprobó el Plan Nacional De Derechos Humanos que entró en vigencia con la publicación en el Registro Oficial N. 346 de 24 de junio de 1998.

Este Plan es la herramienta más acabada para implementar un verdadero Desarrollo Social y uno de los primeros en los países de Latinoamérica, que pone en alto relieve al Estado Ecuatoriano dentro del contexto internacional; además será el desafío más grande de la Nación, en el nuevo siglo.

El Art. 2 del Decreto establece que: “Este Plan es universal, obligatorio e integral. De su cumplimiento y ejecución serán responsables el poder público y la sociedad civil.”

Dentro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece cuatro grandes objetivos generales, conforme señala el Art.6:

“1.- Crear un modelo propio de desarrollo sustentable, equitativo, integral, permanente, solidario y participativo, que asegure a la población justicia social, trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación y un medio ambiente libre de contaminación.

2.- Establecer políticas adecuadas para aprovechar los ingentes recursos naturales del país, de modo que su uso se revierta en beneficio de la población y tratar de asegurar el disfrute, cuidado, preservación y respeto de la naturaleza y el medio ambiente, tomando en cuenta los procesos ecológicos, para asegurar el porvenir de las actuales y futuras generaciones.

3.- Establecer en el sistema educativo nacional, formal y no formal en todos los niveles, estudios relativos a los derechos humanos, sus principios y fundamentos, la necesidad de su protección, difusión y su desarrollo, los mecanismos de la sociedad civil para reclamar por su aplicación indiscriminada, integral y universal.

4.- Establecer un sistema único nacional de salud para asegurar una vida saludable a todos los individuos, independientemente de sus edad, género, raza, etnia, u opción sexual, en virtud a un acceso indiscriminado a la prevención, provisión y atención médicas.”

Podría afirmarse que en esta norma especial están sintetizados los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado ecuatoriano, los mismos que constituyen los intereses transformados a la categoría de objetivos en materia de derechos humanos.

Nuevamente en este marco legal el Desarrollo Social se refleja en los derechos sociales y colectivos: de los pueblos indígenas y negros, del medio ambiente, de la comunicación social, de la familia, de la mujer, de las minorías sexuales, de los detenidos, de los discapacitados, de los extranjeros y de los migrantes, y de la seguridad ciudadana. Es en definitiva el Desarrollo Social visto desde la política de lo humano y lo tolerante.

Como vemos en el Ecuador existe suficiente legislación para emprender un verdadero Desarrollo Social, desde el ámbito constitucional hasta el ámbito de los

derechos humanos. Pero hace falta voluntad política de las élites en el poder o el gobierno para aplicarla las normas como una política de Estado permanente; a esto se suma una ciudadanía cada vez menos informada por la distorsión del rol de los medios de comunicación y el deficiente sistema educativo que padece el país.

Entonces, quien debe jugar un papel protagónico en este campo es la sociedad civil organizada, procurando siempre el respeto al régimen de derecho e implementando mecanismos alternativos y creativos a fin de conquistar la ejecución de políticas sociales compartidas con el Estado.

El vigente Código de Menores es otro de los cuerpos legales más importantes para implementar el Desarrollo Social, pues este conjunto de normas consagra los derechos fundamentales del menor y su familia, sin discriminación alguna, por razones sociales, políticas, raciales, religiosas, económicas o cualquier otra condición.

El presente y futuro de toda sociedad está en su niñez, es un recurso humano por labrar todos los días, pero en nuestro país es el más vulnerado a pesar de contar con suficiente y basta legislación.

La Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia es otra de las conquistas sociales desde la perspectiva de género, que fortalece el Desarrollo Social en nuestro país, normas llamadas a proteger a la unidad familiar y especialmente a la mujer como sujeto de derechos sociales y agente motivador de nuevos desafíos en procura de la solidaridad entre hombres y mujeres.

El Ecuador como Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico tiene la suficiente legislación que permita implementar un sostenido Desarrollo Social, además de numerosas instituciones públicas y privadas dedicadas a la ejecución de programas y proyectos sociales; pero carece de una estrategia de concertación social que permita mejorar el crecimiento económico y la preservación del entorno natural en beneficio de la futuras generaciones.

En síntesis, la viabilidad para la consecución de las políticas sociales se sustenta en un marco jurídico conforme a los nuevos requerimientos y demandas de la población y queda a las autoridades e instituciones la responsabilidad de saber observar estas normas antes de aplicar medidas económicas.

CAPITULO II

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 LOS DIVERSOS ENFOQUES DEL DESARROLLO SOCIAL

Enfocar el Desarrollo Social supone necesariamente partir del conocimiento del desarrollo en general, toda vez que, la atención social constituye un elemento primordial del crecimiento de las naciones: “Metodológicamente, las teorías del desarrollo han sido abordadas con diversos enfoques; así, los mercantilistas se centraban principalmente en la esfera de la circulación. En consecuencia, la economía política se interpretaba como la ciencia de la balanza comercial. La escuela de los Fisiócratas consideraba que lo fundamental, el objeto de la economía política, era la creación de plusvalía (producto neto) en la agricultura. Smith y Ricardo lo plantearon como la investigación de la naturaleza y la causa de la riqueza de los pueblos. Sismondí y Proudhon, la fuente de la riqueza como justa distribución.

Como se desprende de este análisis histórico, los objetivos del desarrollo se inscriben de un lado, teniendo como eje la acumulación de la riqueza y poder y, de otro, las utopías del bienestar social, sobre la base de economías redistributivas.

Otra forma de absorber el desarrollo es desde enfoques de carácter disciplinarios; así, desde la economía se ha puesto énfasis en el mercado (clásicos y neoclásicos), la teoría del valor (marxistas), la intervención del Estado en la Economía (Keynesianos). Desde la Sociología, se comprende el desarrollo desde la modernización, la dependencia, el subdesarrollo y la revolución social, etc. Siendo el desarrollo un proceso sumamente complejo, para que sus teorías alcancen el estatuto científico, necesitan la integración de los diferentes enfoques.

Por lo tanto, las teorías del desarrollo se entienden desde un marco político, económico y social determinado, y de acuerdo a una tradición filosófico - científico”¹

Como vemos el desarrollo tiene diferentes interpretaciones que dependen de la época histórica, así como de posición ideológica de los científicos que lo definan, pero en todo caso, permiten comprender que el Desarrollo Social no es ajeno al Desarrollo económico, político, y cultural, sino que se interrelacionan en forma continua.

Corresponde ahora abordar los diferentes enfoques sobre el desarrollo social que han vertido, estudiosos e instituciones como producto de su praxis o interpretaciones científicas.

Al respecto el Dr. Rafael Quintero López, señala que: “El Desarrollo Social significa, en última instancia, desarrollar la diversidad, la democracia y la sustentabilidad de cambios, el pluralismo, la participación, y esto nos plantea la cuestión de la representación política de la sociedad, con sus políticas abarcativas y con sus limitaciones.”²

Lo dicho constituye la visión de lo que podría ser el Desarrollo social en el Ecuador, teniendo como eje el marco político de la sociedad, pero no toma en cuenta la relación que guarda la democracia con el sistema productivo y de propiedad.

El Dr. Lautaro Ojeda Segovia señala: “Una Nueva política social se caracterizaría, por una parte, por la potencialización del rol distributivo del Estado, a fin de compensar no sólo las desigualdades estructurales en la distribución de bienes, ingresos y oportunidades, sino también la pesada carga del ajuste que soportan los pobres; y, por otra, por la participación democrática y

efectiva de la población en todo el proceso de elaboración y ejecución de las políticas sociales.”³

En este contexto el desarrollo social es visto como una política distributiva y de participación democrática; que conlleva al Estado y a la población a definir y ejecutar acciones tendientes a contrarrestar los períodos de ajuste económico. En todo caso, el tratadista formula un enfoque más viviente y actual del desarrollo social, afectado por las políticas macroeconómicas implementadas con más fuerza por los diferentes gobiernos en los últimos 10 años.

El enfoque del Desarrollo Social dado por el Econ. Alberto Acosta parte desde la equidad y cuyo responsable es el Estado, entraña reformas político institucionales a ejecutar de inmediato.

“Para superar la pobreza no solo en tanto tema económico, pensamos una marcada responsabilidad social del Estado que atienda las demandas de trabajadores, crédito, vivienda y tierra (para grupos de género y étnicos) en especial ofreciéndoles garantías laborales para superar las situaciones de inseguridad salarial y de discriminación”⁴

José Sánchez Parga define a las Políticas Sociales como: “Las específicas prácticas - habituales o extraordinarias - de la gubernamentalidad del Estado productoras de Sociedad y de su desarrollo; entendiendo este no tanto como crecimiento económico sino en cuanto transformación de la sociedad”.⁵

Al respecto cabe compartir, la apreciación y el comentario hecho por Paola Silva Ch. ∴ “El autor define globalmente el concepto de “Política Social” como una práctica gubernamental estatal productora de desarrollo social, cuyo carácter depende tanto de la formación económica social en la que este inserta, como del modelo de Estado o gobierno vigentes, y de las particulares coyunturas socio económicas del momento. Se entiende que la mayor o menor producción de

desarrollo social dependerá de las diversas circunstancias, enfoques e intereses de las regiones y países concretos en los que este proceso ocurre.

Comentario: Se sugiere no equiparar “Políticas” con “prácticas”. Las primeras podrían entenderse mejor como “medidas” que los gobiernos adoptan para alcanzar determinados fines, en este caso la producción de desarrollo social, y que, desde luego, involucran acciones pero mediatizadas a través de planes, programas, proyectos, etc.”⁶

Las dos opiniones, en última instancia, conllevan a delimitar el desarrollo social cuyo fin es la comunión de todos los estamentos del Estado para transformar realidades locales, regionales o nacionales en esperanzas de vida.

En marzo de 1.995 se efectuó en Dinamarca “La Cumbre Social de Copenhague”, en cuya declaración se enfoca el Desarrollo Social como: “El combate a la pobreza, la reducción del desempleo y la Integración Social”⁷

Esta forma de concebir el desarrollo social, con tres variables fundamentales y definidos, no es integral, toda vez que no toma en cuenta las características de los Estados y los fenómenos económico - sociales endógenos de estos.

Suele confundirse Desarrollo Alternativo con Desarrollo social, es necesario establecer parámetros, pues el segundo forma parte esencial del primero: “Se produce una distorsión si el desarrollo alternativo se lo asocia únicamente con la lucha contra la pobreza, la injusticia a la inequidad.

Hay otras actividades que le son propias: innovación tecnológica para proyectos que no pasan necesariamente por la lógica del mercado, v. gr. producir bien y barato para el consumo de los pobres, producir materiales de comunicación alternativa, identificar metodologías para la educación bilingüe, diseñar sistemas de distribución masiva de alimentos para grupos precarios, organizar al barrio

para prácticas deportivas, la seguridad o el cuidado y mantenimiento del entorno”⁸

A mi juicio el Desarrollo Social consiste en la elaboración de estrategias y ejecución de políticas sostenidas cuyo fin es materializar los derechos económicos , sociales y culturales establecidos en la Constitución Política vigente, teniendo como actores al Estado, empresarios y sociedad civil organizada.

Cabe destacar que el Desarrollo social no debe ser visto únicamente desde el discurso o la ejecución de políticas sociales para acabar con la pobreza o necesidades insatisfechas de la población, sino desde el enfoque de un nuevo modelo de desarrollo de la sociedad ecuatoriana, así como del Estado Pluricultural, Multiétnico, Descentralizado y con mayor participación ciudadana.

La Carta fundamental del Ecuador establece que es deber primordial del Estado erradicar la pobreza, lo que supone el fomento del desarrollo social y, el beneficio para más del 65% de pobres, que en un momento dado pueden ser el fermento de la inestabilidad institucional; sin embargo el Ejecutivo actual parece no encontrar salida al aumento gradual e insostenible del desempleo y la violencia social.

En los últimos años el pensamiento sobre el Desarrollo Social ha estado en todo tipo de discurso generando el debate y las definiciones de los diferentes actores sociales sin embargo no se ha logrado aún armonizar criterios ni metodologías que permitan abordar lineamientos sobre lo que deben ser las políticas sociales.

2.2 ORIGENES DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL ECUADOR

En el Ecuador de los señoríos étnicos (años 500 d. c.), lo social estaba integrado con lo comunitario, económico y religioso: “Se había logrado mayor productividad y coordinación de las actividades económicas, sociales y religiosas. Al mismo tiempo, se había acentuado la ya existente diferenciación social y se habían dado formas de autoridad que en muchos casos tenían carácter

hereditario”.⁹ Considero que este es el punto de partida del desarrollo social en el Ecuador, en donde a pesar de existir diferencias, se puede entrever una armonía entre la actividad social y las otras esferas del quehacer humano.

En cambio otros autores sostienen que el desarrollo social surgió concebido como la protección a la población menos favorecida en la época colonial: “La protección social institucional tiene su origen en la época colonial y fue el resultado de acciones caritativas y voluntarias regidas casi en su totalidad, por la iglesia católica. Esta creó los hospitales de caridad o misericordia en los que se recluía a mendigos, enfermos mentales, huérfanos y expósitos, deplorables condiciones técnicas y ambientales.”¹⁰

La revolución liberal de 1895 fue el movimiento político más trascendente en la vida republicana del Ecuador, estableció la separación del Estado de la Iglesia y fomentó el desarrollo social: “El laicismo promovió la ruptura del monopolio eclesiástico de la educación y transforma ésta en una de las funciones centrales del Estado . El aparato escolar en el capitalismo constituye el centro de producción, sistematización y transmisión de la ideología dominante. De allí la vital importancia del laicismo en la transformación liberal del viejo poder...El liberalismo expropió a la iglesia el monopolio de la capacidad de mediación del pasaje de lo fáctico e individual a lo social. Los ritos estatales desplazaron a los ritos eclesiásticos.

A ese conjunto de medidas que vulneraban el poder político ideológico de la Iglesia, se añadió otro que pretendía debilitar la base material de ese poder: La confiscación de los llamados bienes de manos muertas, que fueron transferidas a un organismo estatal: la Asistencia Social.”¹¹ .Por lo tanto corresponde al gobierno del General Eloy Alfaro ser el ejecutor de políticas sociales a través de la Asistencia, organismo que, se preocuparía de la población más pobre que hasta entonces el Estado teocrático no se había preocupado; esta realidad social la recrea literariamente el Dr. José Peralta, quien fuera Ministro Plenipotenciario de

ese Gobierno: “¿Qué raro que la avaricia sea vuestro pecado favorito? Qué extraño el que seáis así como la esponja del sudor del pobre? Qué extraño que tengáis las entrañas de roca para el huérfano y la viuda, para el enfermo y el encarcelado?...¡Ni recordáis siquiera que el Mesías era sublimemente pobre, y que no hallaba donde reclinar su augusta frente!. Ni pensáis siquiera en que debéis ser los protectores del menesteroso, el apoyo del desvalido, el amparo del débil, la providencia de todos vuestros hermanos.”¹²

El Desarrollo Social también fue tratado por los sectores obreros organizados, cuyo fin era socorrerse y asociarse para satisfacer sus demandas desde la autogestión: “El 29 de marzo de 1909 se realizó el primer Congreso Obrero Nacional, en la convocatoria, entre otros fines, se proponía alcanzar el mejoramiento social y moral de clase obrera; la defensa de sus legítimos intereses, la expedición de leyes que garanticen los derechos del pueblo trabajador : indemnizaciones por accidentes de trabajo, reglamentación adecuada de los salarios y duración de la jornada de trabajo, abolición de los impuestos que encarecen los artículos de primera necesidad; establecimientos de sindicatos profesionales, cooperativas de producción, consumo y sociedad de socorros mutuos, así como la unión de todas las sociedades obreras de la República.”¹³

Lo anteriormente transcrito confirma que el desarrollo social no es una invención nueva, sino de larga data, que su origen tiene que ver con el proceso de configuración de los pueblos originarios de nuestro territorios, del Estado ecuatoriano y el potencial organizativo de los sectores obrero - marginales. En tal virtud, revisada brevemente la historia del Ecuador, se concluye que a más demandas de la sociedad mayor desarrollo social y por ende ascendente nivel de vida de los habitantes.

Cabe señalar que, lo nuevo del desarrollo social es su teorización a partir de inicios de los años 80, época en que implementan con más frecuencia las medidas económicas de ajuste y se empieza a hablar de las compensaciones sociales desde

el discurso de los partidos políticos, en las instituciones académicas públicas y privadas y, el Gobierno que ejecuta uno que otro programa de asistencia social, ejemplo: La Red Comunitaria Para el Desarrollo Infantil y la Campaña de Alfabetización, en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja; Los comedores populares y el FISE, en el gobierno del Arq. Sixto Durán; el Plan Techo, en el gobierno del Ab. Abdalá Bucarám; y el Bono de la Pobreza en el actual gobierno.

De estos programas se desprende que el Desarrollo Social es una política inherente a todo gobierno y que refleja el grado de preocupación de estos por acabar con la pobreza en forma de compensaciones, pero se sigue manteniendo el carácter asistencial del Ejecutivo que no comprende que el desarrollo humano no está en la caridad sino en convertir a los pobres en sujetos de la producción y la productividad.

2.3 LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DESARROLLO SOCIAL

En relación conceptual el partido político es : “Una Asociación creada para intervenir en los negocios estatales y tratar de tomar el poder. Se forma en torno a un hombre, a un programa, a una clase social o a un gupo.”¹⁴ Consecuentemente toda formación política debe contar con un programa cuyo propósito es satisfacer demandas y aspiraciones sociales de sus representados.

La Constitución Política del Estado vigente, art. 115, establece: “Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la ley.” En tal razón, el programa de acción política es la expresión del partido, cuyo fin es llegar al poder y poner en práctica esas políticas que necesariamente deberán ser también sociales.

Los Partidos Políticos del Ecuador en sus programas toman como base la satisfacción de las necesidades sociales, ya sea como elementos convocantes o para atraer electorado a su favor.

La democracia ecuatoriana se sustenta en el sistema de partidos políticos los que representan a sectores socio - económicos definidos y tienen una marcada tendencia ideológica. Los partidos políticos legalmente constituidos hasta la fecha son los siguientes:

Partido Conservador

Partido Liberal

Concentración de Fuerzas Populares (CFP)

Democracia Popular- Unión Demócrata Cristiana (actualmente en el gobierno)

Partido Roldosista Ecuatoriano

Izquierda Democrática

Frente Radical Alfarista

Movimiento Popular Democrático

Partido Socialista - Frente Amplio

Acción Popular Revolucionario Ecuatoriano (APRE)

Revisado los programas todos los partidos concuerdan en mejorar y satisfacer las demandas educación, salud , bienestar, trabajo, y sobre todo elevar la calidad de vida y el desarrollo.

Para efectos de análisis concreto, tomamos como referencia a los partidos que durante los últimos 10 años han sido elegidos democráticamente y gobernado el país, y que políticas sociales ejecutaron en favor de las clases más necesitadas, por lo que merecen la atención debida:

A.- El Partido Izquierda Democrática, que gobernó el país entre 1988 y1992, se trazó el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social y paradójicamente las

medidas económica implementadas durante sus cuatro años no guardaron compatibilidad con dicho plan, lo que se vio reflejado en los ingresos de los trabajadores, por ejemplo:” el sector asalariado percibía el 16 % del ingreso nacional en 1988 y en 1992 pasó a menos del 13 %.”(Fuente, Revista Ecuador Debate N.26 - 8/92).

B.- Partido Conservador.- Fundado como institución política en 1925, gobernó durante 1992 - 1996, cuya propuesta social se basa principalmente en la doctrina social de la iglesia.

Esta doctrina pone en el centro a la persona solidaria y a la opción por los pobres: “La coherente visión de los pobres, de su clamor por la justicia, y la definición de la Iglesia en una opción preferencial por ellos, responde a un proceso que fue germinando dicha opción durante toda la década que supera las dos conferencias generales del episcopado. En esos años acentúa la importancia de los pobres para la iglesia, se precisan posibles equívocos y se ahonda la razón ser de esta opción.

“En cada página del evangelio vemos a Jesús atendiendo a los pobres, a los enfermos, a los leprosos, a los endemoniados. Solidario con todos los que sufren, vive en medio de ellos, les sirve, los quiere, los trata con respeto, se hace uno de ellos. No rechaza a los ricos ni a nadie. A ellos también anuncia el evangelio, pero lo hace en cierta manera desde el mundo de los pobres, como invitándolos a unirse con ellos para participar ellos también de las bienaventuranzas y del reino. Por eso la iglesia no quiere, ni podría desentenderse del dolor humano.”¹⁵

El profundo sentido humanista del partido conservador no lo aplicó cuando fue gobierno pues las políticas macroeconómicas que implantó contradicen su posición doctrinaria sobre el desarrollo social, ocasionando mayor pobreza y despido masivo de trabajadores de las empresas públicas y privadas.

C.- El Partido Roldosista cuyo gobierno duró apenas 6 meses (agosto/96-febrero97) no concluyó su plan techo, el mismo que estuvo rodeado de evidentes vicios de corrupción y que no benefició a la gran mayoría de pobres.

D.- La Democracia Popular en el gobierno desde agosto de 1998 no tiene un plan social definido, en los últimos días ha ofrecido construir 250.000 viviendas hasta el año 2003 y ayudar a los microempresarios. Además el bono de la pobreza no fortalece el nivel productivo de la población necesitada sino que la vuelve menesterosa.

Lo dicho muestra como el ideario y los programas de los partidos políticos una vez en el poder son pura demagogia.

Por razones históricas es necesario señalar al Partido Socialista, fundado en 1.926, nunca ha estado en el poder, pero sus principios ideológicos y doctrinarios constituyen la fuente de todos los partidos de Centro Izquierda.

Este partido en su congreso en febrero de 1.998, definió su propuesta sobre Desarrollo Social en : “Una política social equitativa educativa laica y creativa.” Esta propuesta constituye nuevas declaraciones que no dicen el cómo implementarlas, y cuándo y con qué actores de participación.

El Estado es la sociedad organizada que se sustenta en el poder político y es un derecho consagrado en la Carta Magna que los ciudadanos participen y se organicen de las formas que prevé la ley. Estas formaciones políticas constituyen los partidos y movimientos que en un régimen de derecho viene a cumplir un papel de garantes de la democracia, sin embargo, sus principios y doctrinas han sido muchas veces letra muerta, y cuando ejercen el gobierno les hace falta ética en su administración, tal es el caso de estas agrupaciones en el Ecuador.

Todos los partidos y movimientos políticos del país asumen el Desarrollo Social como parte de su acción programática pero lo conciben sujeto al desarrollo económico, alejándose de la visión antropocéntrica de las políticas sociales.

2.4 EL DESARROLLO SOCIAL Y LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES Y ACTUALES.

Dentro del devenir histórico es el hombre quien tiene la capacidad de soñar, tener aspiraciones y necesidades en grupo o comunitarias, para ser satisfechas dentro de una dinámica que asegure su convivencia.

Esas aspiraciones se traducen en la conciencia colectiva para convertirse en objetivos a largo plazo: “Junto a los intereses nacionales, están las aspiraciones nacionales, como una dimensión integradora que emana de la conciencia nacional. Unos y otros pueden estar revestidos de un significado tal que se comprendan con el propio destino de la nacionalidad. En esta condición, se vuelven vitales, de carácter imperativo, en razón de que se unen a la sobrevivencia, identidad y evolución de la nación como tal”.¹⁵

A esas grandes aspiraciones de la nación ecuatoriana la doctrina de acción política o seguridad nacional denominada Objetivos Nacionales, que en su concepto son: “La expresión de la voluntad , de los intereses y aspiraciones del pueblo que, en determinada fase de su evolución histórica, devenido en nación, trata de satisfacer para lograr la seguridad y bienestar de la comunidad.”¹⁷

Según el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional “Ecuador 2025”:¹⁸ “Los Objetivos Nacionales Permanentes definen el ser y el deber ser de un Estado. Los tres primeros puntualizan la existencia del Estado y los cuatro siguientes son aspiraciones que lo califican y darán lugar a satisfacer las aspiraciones de la población.

Estos objetivos se centran en : A. Integridad Territorial: determinación definitiva del territorio ecuatoriano, de acuerdo con los derechos de la nación; B. Integración Nacional: reforzar la unidad nacional para acrecentar la capacidad económica, robustecer su integridad social y territorial, alcanzar la pluriculturalidad e identidad propia; C. Soberanía Nacional: capacidad de decisión en defensa de los derechos territoriales y marítimos; D. Desarrollo Integral: alcanzar en todos los campos de actividad los mejores niveles de desarrollo, compatibles con los recursos naturales y humanos; E. Democracia: crear sólidas bases que aseguren la activa y consensuada participación ciudadana y la sucesión constitucional de los gobiernos; F. Justicia Social: construir un orden social más humano y solidario para conformar una sociedad íntegra y equitativa en lo económico, político y social; y G. Preservación del Medio Ambiente: favorecer un crecimiento sostenido y un desarrollo sustentable para elevar la productividad y competitividad nacional e internacional”.

Sin embargo existen estudiosos de las ciencias del Estado que tratan de dar una interpretación diferente a estas grandes aspiraciones del pueblo ecuatoriano: “De otra parte las dictaduras incorporan el concepto de “seguridad nacional”. En este esquema los “grandes objetivos nacionales” a garantizar están predeterminados e implican una idealización del sistema de libre empresa y propiedad privada. Desde esta otra perspectiva, ese es el poder institucional que se preserva.

Estos dos pilares ideológicos sobre los que descansa la naturaleza del estado ecuatoriano, han determinado los límites y alcances de la de la democratización que se evidencian en algunos ámbitos”.¹⁸

Lejos de toda comprensión los objetivos nacionales constituyen las bases esenciales de la vida democrática de los ecuatorianos, en razón de que orientan el porvenir histórico y dan cauce para la verdadera unidad nacional que tanto se sugiere.

Es deber de todos los ecuatorianos lograr la conquista de los objetivos nacionales permanentes, esto supone la ejecución de una política de Desarrollo integral vertida en un compromiso colectivo. Al respecto el Contralmirante Gustavo Jarrín Ampudia señala: “Que es Política de Desarrollo?. Esta procura incrementar la riqueza espiritual y los bienes materiales de la nación, en busca de un mayor bienestar para toda la comunidad, es decir que se preocupa en transformar el potencial nacional en un poder efectivo, venciendo todos los antagonismos internos o externos, por medio de predicción y acciones políticas, económicas, psicosociales y militares”¹⁹

¿ Pero cuál es la relación entre Desarrollo social y los objetivos Nacionales Permanentes o actuales?

Considero que la conquista de estos grandes objetivos necesariamente conlleva a la materialización del Desarrollo Social. Porque como se ha visto, el desarrollo social no es únicamente políticas, sino una economía integral que se orienta al bien común, es decir es una corriente holística que procura el bienestar.

Alcanzar los objetivos nacionales permanentes implica el pleno desarrollo y este no puede estar más reflejado en un desarrollo social sostenido y con la participación de toda la colectividad.

Si la política de desarrollo busca un mejor bienestar para la comunidad, como nos recuerda el contralmirante Gustavo Jarrín, entonces el Desarrollo Social no es más que la búsqueda compartida de la solución de necesidades vitales que aseguren la convivencia pacífica y la integridad del Estado. Por tanto en todos los Objetivos Nacionales esta la naturaleza misma del Desarrollo Social.

Los Objetivos Nacionales Permanentes constituyen la expresión más auténtica de las aspiraciones e intereses del pueblo ecuatoriano, tomando en cuenta las necesidades primordiales, en una época determinada; su mantenimiento fortalece la nacionalidad y todos los ecuatorianos están en la obligación aportar a su

consecución, sin embargo los diferentes gobiernos no se manejan de conformidad con estas grandes aspiraciones. Ejemplo el ONP de Justicia Social eleva al ser humano, procura una sociedad equitativa en igualdad de oportunidades y derechos, es el espíritu del Desarrollo Social, pero el poder político lo olvida totalmente, cuando no lucha por erradicar la pobreza y desempleo constante.

2.5 EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO SEGÚN EL PNUD

El Desarrollo Humano es la expresión más actual del desarrollo social que surge a mediados del presente siglo y que pone como eje de la riqueza y bienestar al hombre. Esta concepción se contrapone a la visión puramente económica e involucra a la sociedad en su conjunto y en relación con la naturaleza: “En la década del 50, la escuela francesa de Economía y Humanismo, abre el debate desde el desarrollo integral y armónico, cuestionando los enfoques exclusivamente económicos hacia un enfoque que dé cuenta de un “más ser” y un “más vivir” en cada hombre y en todos los hombres....El fin del desarrollo, por tanto, es el hombre y la riqueza, la tecnología es necesaria, pero su condición es instrumental, es un medio.

En esta misma dirección, los aportes de Max Neff ubican el desarrollo como una propuesta

alternativa basada en la satisfacción de las necesidades humanas, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en una serie de articulaciones del ser humano con la naturaleza, la tecnología y, en general, con los procesos de sociedad.

En conclusión, en la práctica, esta opción requiere un impulso de la sociedad civil, a partir de rescatar la riqueza de las dinámicas que ofrecen los movimientos sociales del mundo invisible para integrarlos como actores significativos de un nuevo proyecto de sociedad.”¹⁸

Se puede afirmar que lo expuesto anteriormente constituye el marco teórico que da origen al Índice de Desarrollo Humano como medida para conocer el crecimiento o decrecimiento del nivel de vida de la población mundial.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, publica por primera vez el Informe Sobre Desarrollo Humano e inicia un nuevo debate a nivel mundial que toma como eje del desarrollo al ser humano en contraposición del Banco Mundial que media y clasificaba a los países por el ingreso per capita.

Según la Revista “Ecuador Debate” N.46, página 301, del Centro Andino de Acción Popular: “El Índice de Desarrollo Humano fue construido justamente en el espíritu de que el bienestar no lo dan las mercancías en si mismas, sino las actividades que nos permiten adquirirlas...El IDH de cada país está valorizado entre cero y uno. Mientras mejores condiciones de vida tenga un país, su IDH estará más cerca de uno. 1/3 del valor se lo debe a su PIB per capita, 1/3 a la tasa de escolaridad y 1/3 a la esperanza de vida de la población. Comparados con la clasificación exclusiva por PIB per capita, Canadá sube 10 peldaños en IDH, Finlandia 17, Costa Rica 28 y Francia 12. Por el otro lado entre los que bajan, Estados Unidos retrocede un peldaño, Hong Kong 19, los Emiratos Arabes 29 y Kuwait 49. Nuestro país, el Ecuador, sube 3 peldaños en la clasificación, ocupando el número 73 del IDH en el año 1998”

Una de las principales variables para medir el Desarrollo Humano, según el PNUD, es el “ingreso” como medio para lograr capacidades y eliminar necesidades, ese “ingreso” explica que los gobiernos en sus programas macroeconómicos no deben soslayar el empleo productivo.

El Desarrollo Humano ante todo es una posición política y de vida dentro de la construcción del espacio de las ciudadanías que el Estado debe legitimar: “ El ámbito del desarrollo humano es mayor: los sectores esenciales de las opciones, que la gente valora en gran medida, van desde las oportunidades políticas,

económicas y sociales de ser creativos y productivos hasta el respeto por sí mismos, la potenciación y la conciencia de pertenecer a una comunidad”¹⁹

A las Naciones Unidas actualmente le preocupa tres grandes fenómenos mundiales: Los Derechos Humanos, el bienestar colectivo, la equidad y sostenibilidad. Pero paradójicamente los gobiernos de los países en desarrollo parecen haber olvidado en sus programas estas aspiraciones fundamentales que reclaman no sólo las Naciones Unidas sino los pobres del mundo.

Concuerdo con el PNUD en el sentido que el Índice de Desarrollo Humano: “mide el progreso general de un país respecto de tres dimensiones básicas: La longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida”.²⁰

Resulta preocupante que, mientras países como BÉLICE, Guatemala o Paraguay han elaborado sus informes sobre desarrollo humano, el Ecuador en cambio no lo realiza teniendo un marco normativo favorable para el desarrollo humano, pues las autoridades públicas deberían al menos elaborar un programa nacional al respecto.

Finalmente, el PNUD define el Desarrollo Humano como: “ Un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles”

CAPITULO III

3. LOS ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL ECUADOR

3.1 EL GOBIERNO ACTUAL: PROGRAMAS Y PROYECTOS

En 1998 inicia el Estado Ecuatoriano una nueva etapa política con dos hechos fundamentales, el uno la aprobación de una nueva Carta fundamental y las elecciones del nuevo Presidente de la República que sentará las bases económicas, políticas y sociales para que la nación enfrente el nuevo milenio. Respecto al proceso electoral los dos candidatos finalistas fueron el Dr. Jamil Mahuad y el Ab. Alvaro Noboa quiénes en sus planteamientos sobre política social, en campaña, coincidieron en lo fundamental:

El Dr. Mahuad planteaba que la salud es la base para un desarrollo sostenible, la educación debe ser descentralizada y participativa, que la vivienda debe ser incentivada con 50.000 soluciones por año, y sobre todo el consenso en la flexibilidad laboral.

El Ab. Alvaro Noboa proponía la salud bajo criterios preventivos, una educación técnica y participativa, 200.000 viviendas sin subsidios y elevar el salario mínimo vital.

Como queda señalado en materia de desarrollo social se acortan las diferencias de los proponentes, toda vez que la pobreza y la solución de las necesidades básicas de la población requieren con urgencia la ejecución de políticas sin mirar la ideología de quien las ejecute en razón de que el deterioro de la calidad de vida es insostenible.

El 12 de julio de 1998, en elecciones libres y democráticas, el pueblo ecuatoriano eligió como Presidente Constitucional de la República al Dr. Jamil Mahuad quien tomó posesión del mando el 10 de agosto del mismo año a la vez que su período inauguraba la nueva Constitución Política del Estado.

El gobierno actual dentro de su planificación ha propuesto al país como metodología para la solución de los grandes problemas Las Agendas y es así que puso en marcha La Agenda Social Ecuador Siglo XXI, 1998-2003.

La Agenda referida en su parte introductoria señala: “El grado de impacto e incidencia de la Agenda Social sobre la pobreza variará en función de dos elementos cruciales: 1. El alcance de la modernización de la gestión en los Ministerios e instituciones del sector social y 2. El nivel de focalización de las diferentes acciones sociales en las zonas de mayor pobreza del país. El aspecto más importante y novedoso es el nuevo enfoque y modalidades con que se propone operar para proporcionar con calidad y eficiencia los servicios considerados, limitando el desperdicio y bajo impacto de los recursos disponibles.²¹

El gobierno concibe el combate a la pobreza bajo un esquema de acción integral en donde lo social está estrechamente vinculado a lo económico. En este enfoque el objetivo principal pasa por la recuperación de la estabilidad macroeconómica (reducción de la inflación), la reactivación de la economía nacional, mayores niveles de equidad social, y fortalecimiento del capital humano; y, la reforma del Estado y profundización del cambio estructural. Solo una acción basada en este enfoque integrado, que reconoce la multicausalidad de la pobreza, permitirá alcanzar la meta planteada”²¹

El enfoque propuesto por el gobierno es una modalidad que pasa por el tamiz de la macroeconomía olvidándose, a mi juicio que la recuperación social debe ser lo primero y la estabilidad fiscal debe ser un medio para alcanzar el desarrollo social; en razón de que en todo proceso o plan de desarrollo debe primar lo humano y lo económico no es más que una herramienta. La propuesta en su aspecto teórico parece invocar elementos incompatibles con las políticas sociales, que el 80% de

los ecuatorianos pobres reclaman con urgencia y a quienes progresivamente se les ha disminuido el poder adquisitivo de los salarios.

La Agenda Social es importante cuando sobre todo por el diagnóstico de la gestión del sector público social en el Ecuador que se ha caracterizado por:

Ausencia de compromiso político para reducir la pobreza.

Pérdida de autoridad del sector público social.

Ineficiencia en el uso de los recursos.

Este diagnóstico de la gestión social en los últimos años, realizada por el gobierno, es acertada, pero no ha favorecido al combate contra la pobreza ni tampoco han disminuido los niveles de los indicadores de las altas demandas sociales.

La Agenda del gobierno actual da importancia a los actores estatales y privados de la política social, quienes serán los que diseñen, evalúen y ejecuten el proceso.

Las acciones son las siguientes:

Solidaridad, equidad y derechos.

Participación social.

Política social como herramienta para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.

La flexibilidad en la ejecución.

Lo anotado confirma, una vez más, que el gobierno mira al desarrollo social como una herramienta para el crecimiento económico sin considerar que en la óptica del Desarrollo Humano esta relación es inversa.

La Agenda Social propone tres tipos de políticas:

“- Políticas Sectoriales, que orientan la acción de los ministerios agrupados en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES) y el INNFA.

Políticas Complementarias, que son responsabilidad de otras instituciones y ministerios que están fuera del ámbito de competencia de SEDES.

Políticas Transversales, que establecen criterios bajo los cuales deben ser definidas y ejecutadas las políticas anteriores.”

El Gobierno actual ha puesto en marcha una ambiciosa Agenda Social que a más de ser novedosa mantiene una metodología, objetivos y metas definidas, quizás es el único gobierno que en los últimos 20 años formula una propuesta de este tipo, pues los demás se han limitado a ejecutar programas puntuales de asistencia social que no alcanzaron una evaluación por resultados. Es alentador que la Agenda tiene principios claros y el objetivo de reducir la pobreza ligado a la recuperación y estabilización macroeconómica. Sin embargo, no ha podido poner en marcha todavía la Secretaría de Desarrollo Social y no soluciona su entorno económico y de liderazgo nacional como: el déficit fiscal, la insolvencia del sistema financiero, la fuga de capitales (más de 16.000 millones de dólares de la empresa privada están fuera del país), la creciente inflación y las presiones sociales cada vez más conflictivas. Por lo tanto, en este ambiente económico, resulta difícil que el gobierno cumpla con las demandas sociales en la actual coyuntura.

El 14 de abril de 1999 el gobierno nacional puso en marcha el “Plan Ecuador 2000”, en el constan las políticas sociales que llevará a efecto, y son:

1.- LA EDUCACION DE CALIDAD.-

Con la participación de padres de familia y comunidad, la misma que se hará realidad por medio de la descentralización del Estado y consiste en:

Descentralizar 6.000 escuelas dándoles capacidad para manejar su propio presupuesto y administrarlas con la participación de los padres de familia y la comunidad.

Rehabilitar 350 aulas deterioradas por el fenómeno del Niño.

Entregar gratuitamente cinco millones 800 mil libros y material didáctico.

Alimentación escolar a un millón de niños.

Salud preventiva para escolares provenientes de hogares más pobres a través de 32 unidades móviles de salud.

Construcción y adecuación de 2.590 locales escolares especialmente en áreas afectadas por el fenómeno del niño.

2.- ATENCION DE SALUD.-

Privatización de Hospitales, 22 de los cuáles serán entregados a terceros, para que se autofinancien, dentro de este proceso todavía se contemplará un pequeño presupuesto del erario nacional con miras a una posterior independencia económica y administrativa pero dentro de un lineamiento político sistemático.

Para los beneficiarios del bono solidario y sus dependientes atención gratuita en maternidad, rayos X, laboratorios y hospitalización.

Mejoramiento de la infraestructura y equipos en los establecimientos de salud de 56 cantones durante 1999.

Se desarrollarán 15 sistemas descentralizados de salud, a través de la organización y funcionamiento de Consejos Locales de Salud para una cobertura estimada a 1 millón 200 mil personas.

Estarán operando 32 unidades móviles de atención escolar y 5 quirófanos móviles en los cantones más pobres y una unidad fluvial en el río Napo.

Coberturas superiores al 80% de inmunizaciones en niños menores de 5 años.

3.-VIVIENDA.-

Construcción de 50.000 viviendas en 1999 y 250.000 hasta el 2003. El mecanismo para adquirir una casa funcionará de la siguiente manera:

Ahorro Total	4.000.000
Subsidio del Estado	18.000.000
Crédito	8.000.000
Valor total de la casa	30.000.000

Se financiarán 10.000 mejoras a la vivienda en 1999 y 40.000 hasta el 2003. El mecanismo sería:

Ahorro Total	1.000.000
Subsidio del Estado	9.000.000

Valor total de la mejora 10.000.000

El proyecto será financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo por 68 millones de dólares para 1999.

Pero, si comparamos la inflación y estos subsidios es casi imposible palear el problema de la vivienda en el país, de ahí la responsabilidad de auténticos liderazgos para el Desarrollo Social en el Ecuador que propicien estrategias reales para alcanzar la Justicia Social y el Bienestar.

4.- LOS SERVICIOS PARA EL CAMPO.-

Se construirán y rehabilitarán 180 mil conexiones de agua y 30 mil conexiones de alcantarillado y letrinas. Hasta el 2003 se espera realizar 320 mil conexiones de agua y 125 de alcantarillado. También se subsidiará el costo de agua y letrinas entre 35 y 50 por ciento del costo del sistema.

5.- ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE SEIS AÑOS.-

Incrementar de 100 mil a 320 mil los niños que reciben atención integral con 14 mil madres comunitarias involucradas.

Adecuación de seis cientos centros de cuidado diario.

Dotación de juguetes y material didáctico para estimulación temprana.

67 mil familias trabajadoras capacitadas para potenciar el desarrollo de los niños, y controlando la entrega del servicio.

Los programas sociales descritos serán financiados con recursos externos, lo que indica más endeudamiento con la banca extranjera y la continuación del círculo vicioso de más créditos para administrar la pobreza, pero jamás iniciativas de financiamientos propias.

LOS BONOS DEL GOBIERNO

En octubre de 1998, el Gobierno Nacional implementó el “Bono de la Pobreza” en beneficio de los más pobres debido a la eliminación de subsidios de la energía eléctrica y del Gas licuado de petróleo. Este programa, en sus inicios, causó más

de una controversia por qué no se determinó a tiempo un censo estimable de beneficiarios y qué institución lo debería realizar. Pero lo más grave aún es que el Gobierno Nacional estigmatizó a los más necesitados como una reserva de la población que no sirve para el trabajo sino únicamente para ser mendigos del Estado.

Desde el primero de abril de 1999 el gobierno entrega el bono solidario incrementado en un 50% para personas de la tercera edad y madres de familias pobres. El bono solidario llega a 1 millón 400mil familias, además se amplió la entrega del bono a los discapacitados en un número de 5000. Además, propuso al país el bono de 600.000 sucres para los agricultores. Al respecto cabe señalar que el sector agrícola espera en acción conjunta con el Gobierno la ejecución de políticas que recuperen los suelos, créditos blandos, semillas mejorados, silos tecnificados y un mercado interno vigoroso en donde todos tengan capacidad de compra y ahorro.

Además desde el Gobierno no se han realizado evaluaciones técnicas de lo que son los 1500 proyectos del Fondo de Inversión Social Emergente (FISE);y, del programa Operación Rescate Infantil (ORI), para establecer resultados y determinar su pertinencia y eficacia o correctivos necesarios, sin embargo el FISE para este año manejará 50 millones de dólares financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

Dentro del “Plan Ecuador 2.000” el gobierno nacional se propone: Disminuir la pobreza; Reactivar el aparato productivo; Mantener el equilibrio fiscal; y la Descentralización, sujeto a los siguientes principios fundamentales:

- 1.- Honestidad - Lucha contra la corrupción.
- 2.- Descentralización y participación ciudadana.
- 3.- Cultura de Paz: Diálogo, respeto a los derechos.
- 4.- Respeto y protección del medio ambiente.

Resulta importante anotar que la presente administración ha planteado la “Reingeniería de la Deuda” Externa mediante la creación de la Unidad de Manejo de la Deuda y el Fondo de Inversión para la reducción de Deuda Externa que sobrepasa los 15 mil millones de dólares.

3.2 LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EXTRANJERAS.

Existen muchas definiciones sobre lo que son y que hacen las Organizaciones no Gubernamentales, pero no hay un estudio acabado sobre ellas, sean nacionales o extranjeras en razón de que su apareamiento floreciente se consolida en los últimos 20 años.

Es aceptable la apreciación que realiza sobre ellas la ecuatoriana Lili Rodríguez cuando afirma que: “Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) han sido definidas en términos de negación respecto del Estado. En sentido estricto, todas las instituciones y organismos que operan fuera del aparato estatal son no gubernamentales: organismos de carácter privado, instituciones de negocios, partidos políticos, sindicatos, comunidades de base, grupos eclesiales, clubes deportivos, universidades, etc. Existe, pues, una ambigüedad en la definición de las ONGs, al apelar a la negación del Estado como punto central de su identidad”.²²

Cabe resaltar que gracias a las Organizaciones No Gubernamentales en los últimos decenios en el Ecuador se ha puesto en el tapete de la discusión política y social aspectos como: los derechos colectivos de los pueblos originarios, los derechos de las mujeres, niños, ancianos, jóvenes y sobre todo la ejecución de proyectos sostenidos de desarrollo sectorial o local. Pero no han existido políticas de Estado para apreciar sus resultados y orientar los mismos dentro del proceso de Desarrollo Integral del país.

Ahora nos ocupan las Organizaciones No gubernamentales Extranjeras que operan en nuestro país y como aportan al Desarrollo Social. A estas instituciones también se las denomina Agencias de Cooperación Internacional.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores las Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras :” Obtienen la autorización para realizar actividades en la República del Ecuador, al haber cumplido con los procedimientos contenidos en el Decreto Ejecutivo N.1675, publicado en el Registro Oficial N.430 de 28 de abril de 1994 que establece las normas para regular las actividades de las ONGs extranjeras en el Ecuador, y Decreto Ejecutivo N. 812 de 16 de abril de 1999, publicado en el Registro Oficial N. 173 de 20 de abril de 1999.”²³ Según esta Secretaría de Estado los requisitos para legalizar una ONG extranjera en el Ecuador son los siguientes:

- 1.- Comunicación oficial solicitando reconocimiento por parte del Gobierno del Ecuador como ONG, señalando sus fines, forma de financiamiento, objetivos, dirección del domicilio en el exterior y en Ecuador y que labores planea desarrollar en el país.
- 2.- Copia notariada de los estatutos, constitución y el poder conferido al representante en el Ecuador, debidamente traducidos (oficialmente) y legalizados en el consulado del Ecuador en el país de origen.
- 3.- 2 copias del proyecto de convenio básico de cooperación y un diskette con el texto en formato de microsoft word 93, 95 o 97.
- 4.- Ser una institución sin fines de lucro.
- 5.-Plan de acción para el año en curso en el Ecuador.
- 6.- Información adicional: Actividades en otros países, proyectos más importantes, historia, etc.

Según fuentes de la propia Cancillería, hasta el 15 de marzo de 1999 existían en Ecuador 49 ONGs extranjeras debidamente legalizadas en nuestro país, las mismas que como fines se proponen asistir en proyectos de desarrollo a campesinos, artesanos, niños, mujeres, jóvenes, discapacitados, ancianos, etc. La

presente investigación nos llevó a establecer contacto con estas entidades, pero el 95 por ciento de estas no tenían oficina propia, pues sus teléfonos eran de personas particulares; por tanto, queda en responsabilidad del gobierno establecer parámetros claros sobre la presencia de estas instituciones extranjeras.

Según el PNUD - CONADE “En Informe Ecuador, La Cooperación Para el Desarrollo 1997”, sobre la Ongo. Extranjeras en el país señalan que: “ En torno a su participación en Ecuador se indica que de los 51 acuerdos de cooperación suscritos entre el Gobierno y las ONG’s internacionales, actualmente se encuentran vigentes 38.

A pesar de que en los mencionados acuerdos se establece la obligación de que las Ongo. Presenten al Gobierno nacional, a través de las autoridades responsables de la supervisión de la cooperación externa, planes anuales de trabajo e informes de avance de los proyectos, esta disposición solamente fue cumplida por 16 organizaciones en 1997.

De la información enviada por 11 de las Ongo internacionales para el presente informe, se infiere que, el total de los recursos entregados en 1997 a través de diferentes proyectos y actividades alcanzó a los 19.3 millones de dólares, que en términos cuantitativos equivale al 20% de todas las donaciones recibidas.

El 80% de los recursos provienen básicamente de: Plan Internacional y Ayuda en Acción; la fuente de esos recursos se origina en donaciones por apadrinamiento de niños. Estas organizaciones orientan sus recursos principalmente a fortalecer actividades y proyectos que benefician a niños pobres y sus familias.

El resto de las Ongo. (20%) también destinaron sus recursos a proyectos de atención a infantes, al mejoramiento de la producción agrícola emprendida por pequeños campesinos, al abastecimiento de agua potable en zonas rurales, al fortalecimiento del sistema cooperativo y al manejo de proyectos eco - sustentables.

Existen otras contribuciones de cooperación, entre las que se destacan:

Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional

Care.- Actualmente ejecuta 9 proyectos cuyo costo alcanza 5.2 millones de dólares, siendo el aporte de Care 1.4 millones de dólares.

Cooperación Técnica Sueca.

Centro Internacional de la Papa.

Misión Alianza Noruega.”

3.3 LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO SOCIAL DEL ECUADOR.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

La Organización de las Naciones Unidas es una entidad internacional que pretende mantener la paz y la seguridad en el mundo, además fomenta la cooperación entre los estados miembros.

En el Ecuador esta organización mantiene programas de desarrollo social a través de dos importantes instituciones que son : La Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Este último desde enero de 1999 está ejecutando el Plan de Atención Integral a Niñas y Adolescentes Hijos de Privados de la Libertad, de los centros de Quito, Guayaquil, Machala, Quevedo, Esmeraldas, Tulcán y Ambato.

UNICEF apoya, gestiona y ejecuta planes de atención a la infancia y la familia con resultados eficientes y mantiene oficinas de trabajo en la mayoría de ciudades del Ecuador.

El Estado ecuatoriano debería aprovechar los ingentes recursos que proporcionan estos organismos a fin de elaborar un sistema integrado de desarrollo social en coordinación con muchos actores sociales y no perder tiempo y recursos aisladamente.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS MERICANOS (OEA)

Es conocido que esta organización internacional nació en 1948 tomando como punto de partida el Tratado de Asistencia Reciproca, cuyo propósito era la seguridad continental americana, sin embargo a través del Consejo Interamericano Económico y Social promueve la gestión y ayuda para los países miembros y, del Consejo Interamericano Para la Ciencia y La Cultura impulsa el desarrollo educativo.

El Ecuador como miembro no ha logrado aprovechar con suficiente responsabilidad las oportunidades de estos organismos, tal es así que la mayoría de instituciones dedicadas al desarrollo social no conocen de los programas que brinda la Organización de Estados Americanos a los Estados miembros.

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

La Comunidad Andina de Naciones como organismo internacional formula una propuesta de desarrollo social dentro del marco de la subregión que la denomina Carta Social Andina.

La referida Carta surge en septiembre de 1994, como resultado de la preocupación de los integrantes del Parlamento Andino, debido a los grandes efectos sociales que produce la política aperturista y liberalizadora de la economía.

La Carta Social Andina toma sugerencias de organismos como la ONU y la OEA. Quienes recomiendan a los países miembros desarrollen programas en beneficio de los sectores sociales más necesitados como: los pobres, la mujer, la infancia, los trabajadores agrícolas y artesanos, indígenas, etc.

El objetivo de la Carta es lograr un equilibrio entre las políticas de ajuste y macroeconómicas y la pobreza, cosa imposible de lograr en razón que el mercado no tiene interés por lo social.

Los analistas colombianos han sido los más duros críticos de la Carta Social Andina :” En cuanto al contenido de la Carta, se podría afirmar que es un listado de buenas intenciones enderezadas a afrontar los profundos desequilibrios económicos y sociales, que los miembros del Parlamento Andino son conscientes se están suscitando como producto del rumbo de las políticas económicas dominantes. Pero tales intenciones no son aplicables en la práctica, sino meramente se quedan en el nivel de campañas publicitarias.

En materia de integración social y erradicación de la pobreza los parlamentarios andinos se permiten recomendar a los gobiernos de las subregión, destinar porciones importantes del gasto público al combate de la pobreza crítica, para asegurar el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación , al trabajo y a la seguridad social, lo cual es un verdadero contrasentido y en un contexto de continuo reducción del gasto público y de privatización de servicios sociales esenciales como salud y educación, con el objetivo de lograr la estabilización macroeconómica para, entre otras cosas atraer la inversión extranjera. “24

En todo caso la Carta Social Andina no debe ser únicamente criticada sino debe modificarse con el aporte de todos los actores de la Comunidad Andina y a mi juicio se deben constituir redes de información y ejecución de iniciativas y no solamente foros de disertación como fue la cumbre preparatoria celebrada en Quito los días 10, 11 y 12 de febrero de 1999.

3.4 LAS ORGANIZACIONES POPULARES Y NO GUBERNAMENTALES NACIONALES

En el Ecuador a las Organizaciones No Gubernamentales y Populares se las conoce también como Fundaciones y Corporaciones de derecho privado y son aprobadas al amparo del Título XIX, del Libro Primero del Código Civil y del Reglamento que cada Secretaría de Estado mantenga vigente sobre esa materia y competencia. Por tanto todos los ministerios están facultados para aprobar ese tipo de organizaciones.

El incesante proceso de urbanización de las grandes ciudades conlleva el impulso del sector informal de la economía, y estos en su abandono total del Estado conforman las Asociaciones de Pequeños Comerciantes, Federaciones y Confederaciones a nivel provincial y nacional. Organismos asociativos que en la actualidad no solo reivindican propuestas de grupo, sino que se plantean y ejecutan servicios sociales para sus miembros, como: guarderías infantiles, fondos de mortuoria, créditos para capitalizar sus pequeños negocios, fondo para calamidad doméstica, etc. Es importante anotar que de esta actividad viven más del 80% de la población económicamente activa del país y es obligación del Estado fortalecer la organización, que en muchos casos solamente han sido referentes electorales.

En el sector rural existen : Comités de Desarrollo Comunitario, federaciones de campesinos e indígenas. Asociaciones de trabajadores autónomos que impulsan obras de infraestructura y pequeñas unidades agro - ganaderas mediante la autogestión para beneficio común.

Las Organizaciones No Gubernamentales se expresan de diversa forma: Fundaciones, Corporaciones de Desarrollo Social, Centros de Promoción Popular o Femeninos, Sociedades de Ayuda Mutua, etc. cuya base organizativa es el recurso humano calificado, se mueven en un mar de contradicciones y desafíos, en

razón de que muchas de ellas actúan en función de otros intereses y no en sujeción a los fines establecidos en sus estatutos y la indiferencia de las autoridades de control.

Estas organizaciones constituyen los actores del desarrollo social fuera del Estado, sin embargo no poseen estrategias comunes como tampoco propuestas que formular al gobierno como para que este vuelva a reinvertir en lo social.

Según la Fundación Alternativa, domiciliada en Quito, en el país existen 1.139 organizaciones sociales de este tipo. En cambio una investigación de la revista Vistazo de abril de 1998 señala que existen 3815 entre corporaciones y fundaciones dedicadas al desarrollo social desde el ámbito privado.

3.5 LOS LIDERES A NIVEL MUNDIAL

Para efectos del presente análisis vamos a recoger la opinión sobre el desarrollo de cuatro líderes mundiales, que por su importancia histórica es necesario tomarlos en cuenta:

EL PAPA JUAN PABLO SEGUNDO.-

En enero de 1999 en México señaló “los Pecados Sociales” como: pobreza, racismo, ecocidio, armamentismo, terrorismo, narcotráfico y corrupción.

Estos pecados sociales demuestran una vez más la preocupación del Iglesia por el deterioro del Desarrollo social en el mundo que la lógica de la globalización no soluciona y enrumba a una del entorno social en el mundo.

BILL CLINTON, PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS.

En la posesión de su segundo mandato el presidente dijo: “ En esta nueva tierra, la educación será para todos los ciudadanos la más preciada posesión. Nuestras escuelas tendrán los más altos estandartes en el mundo”.

Sin duda alguna el mandatario estadounidense da prioridad a la educación en su país a fin de exportar la vida norteamericana al resto del mundo para lograr afirmar la hegemonía mundial de esa nación.

AMARTYA SEN, PREMIO NOBEL DE ECONOMIA 1998.-

El estudioso indú señala que: “Los problemas sociales pueden ser solucionados solo mediante opciones sociales fundadas en la participación de los ciudadanos, con discusiones y debates abiertos. Están en juego tanto los objetivos últimos como los instrumentos prácticos y, aún más importante, los procedimientos mediante los cuales esos objetivos e instrumentos son evaluados. Una indicación unilateral, aunque venga de los mejores expertos, no puede ofrecer ninguna solución.”

Esta concepción permite entrever que el desarrollo social no puede ser resuelto más que por los propios demandantes dentro de grandes consensos, sin esperar de los expertos que no viven esa realidad.

CANCILLER ALEMAN GERHARD SCHRODER

El Desarrollo Social consiste en: “ Restaurar la Justicia Social y ampliar la Casa Europea económica social y política orientada al ser humano y luchar contra el desempleo”.

Los grandes líderes mundiales están conscientes de la necesidad de impulsar el desarrollo social como política de Estado o dentro de los bloque de cooperación económica, establecen relaciones de ayuda social supranacionales, y se modernizan los sistemas de seguridad social siempre tomando como eje al recurso humano, sin embargo, las políticas económicas, tributarias, arancelarias que imponen los países industrializados a los países del tercer mundo, el consumo

masivo de la alimentación chatarra que produce inseguridad alimentaria, ocasionan una disminución en las inversiones sociales en los países en vías de desarrollo y restan la calidad de vida de la población mundial.

CAPITULO IV

4 LA INVERSION Y EL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR DE LOS 90

La Secretaría Técnica del Frente Social señala que: “Los Gastos Sociales son aquellos cuyo fin es proveer servicios y bienes públicos sociales a los ciudadanos y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y la inequidad, debiéndose entender como bienes y servicios públicos y sociales a aquellos que se destinen a los sectores de salud, educación, bienestar social y vivienda. Desde una perspectiva más amplia, esta definición de gasto social incorporará tanto aquel gasto destinado para la formación de capital humano como el destinado para servir como compensación inmediata de ingresos, independientemente de la fuente de financiamiento que haya sido utilizada para su materialización. En este sentido, estamos hablando del gasto social público”. Y concluye observando que: “El efecto de políticas de crecimiento son determinantes para el éxito de las políticas sociales. Ambas proceden conjuntamente y no hay razones para creer que la privatización de empresas públicas, la creación de un sistema de previsión social de capitalización individual que fortalecería el ahorro, o una mayor apertura internacional, deban deteriorar el gasto social. Esta es una inversión rentable: su tasa de retorno es muy alta, como consecuencia del efecto vertedero de muchos de sus programas, particularmente nutrición y educación”

Entonces lo que vamos a determinar es el Gasto y la Inversión pública, en razón de que el gasto social privado no ha sido aún evaluado por institución alguna, este requiere tratamiento especial por que no entra en el presupuesto del Estado y no esta sujeto a control de ninguna autoridad.

El Ecuador en la década de los ochenta invirtió en gastos sociales aproximadamente un 12% con respecto del PIB, en 1996 se redujo al 7%, en 1998 disminuyó en un 4% y para 1999 se espera una caída del gasto social al 2% en relación con el Producto Interno Bruto, según fuentes preliminares del Ministerio de Finanzas. Es decir se ha dejado de gastar en sectores de educación, vivienda,

bienestar social, salud para favorecer a los gastos sobre todo corrientes, por lo que se ha recurrido a programas de compensación, a través de subsidios de los que han sido beneficiarios los grupos medianos y más no los pobres.

El gasto y la inversión social han sufrido los efectos de los ajustes macroeconómicos que ha soportado la población durante los últimos 20 años y con más fuerza en la década del 90 por la moda neoliberal.

Por otra parte, es importante señalar la reflexión del uruguayo Rolando Franco cuando afirma que: “El gasto social definido como todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social es un mal indicador del Desarrollo Social, que se relaciona también con el desempeño económico alcanzado por el país; y, de la inversión en capital humano, porque no permite apreciar si realmente está produciendo resultados en ese sentido. Puede haber un fuerte gasto social y no mejorar las condiciones de vida de la población o no aumentar la dotación de capital humano. Puede haber un bajo gasto social y tener una población con necesidades satisfechas de los ingresos generados por un empleo productivo”^{24 - A}

Por lo expuesto, el desarrollo social no debe ser visto como gasto social, por que el primero guarda estrecha armonía con el desarrollo económico y el político del Estado, mientras que el gasto social no es más que las asignaciones públicas y privadas en función de programas y proyectos de compensación a los sectores vulnerables.

En conclusión, el mayor gasto social no siempre conlleva a mayor desarrollo social, sino la combinación de lo económico y lo humano en función del medio ambiente y las futuras generaciones.

4.1 LA RELACION ENTRE POLITICA SOCIAL, POLITICA ECONOMICA Y REFORMA DEL ESTADO.-

La década que fenece inicia con tres hechos fundamentales: La reforma del Estado con la compra de renuncias a los empleados públicos; la confirmación del aperturismo económico que se sustentó en la flexibilización laboral, las zonas francas y la presencia de las maquiladoras; y, la irrupción de la población indígena organizada en la CONAIE que protagonizó un levantamiento en junio de 1990. Estos hechos modificaron el escenario económico, político y social del Ecuador basado en un modelo productivo y mercantil sin capacidad competitiva y, una institucionalidad que no había modificado su rol centralista desde inicios de la república.

Este contexto nacional fomenta el debate y la aplicación de las políticas sociales, económicas y de reforma del Estado que el país requiere dada la condición del Nuevo Orden Mundial.

En los años 90 las políticas sociales fueron concebidas como programas de asistencia para niños, mujeres, ancianos y discapacitados con participación mínima de los actores y beneficiarios; las políticas económicas han tenido como eje articulador el ajuste macroeconómico; y la reforma del Estado gira en torno a su desmantelamiento tanto de los recursos humanos como de sus empresas. Lo dicho demuestra que en los últimos diez años no hubo relación entre lo social, económico que al final no permitió superar la pobreza y el subdesarrollo, es más, el actual discurso del Neoliberalismo conduce a que la política económica orienta a la sociedad y conlleva las políticas sociales.

Al respecto, el tratadista Luis Verdesoto afirma: “Las políticas sociales no se han constituido plenamente dentro del Estado ecuatoriano, lo que es plenamente visible en la desarticulación de los planteamientos sociales dentro de las agendas de desarrollo. La ubicación institucional de las políticas sociales es imprecisa y

débil. Se deberá buscar políticas de largo plazo, estables, evaluables y ejecutables sin clientelismo. A su vez, la curva de desarrollo social observada por el país en las últimas décadas debería ser el referente estratégico del accionar estatal. Se debe perseguir el fortalecimiento de la institucionalidad en la definición de funciones, espacios y atribuciones en el marco de respeto a la normatividad y una cultura cívica de concertación.

El Estado es responsable de plantear nuevos paradigmas de desarrollo social. Debe integrar a la globalización en el desarrollo social ecuatoriano evitando que se formen nuevas dualidades. A su vez, debe buscar formas correlativas de inserción internacional de las diversas maneras del desarrollo social tradicional.”24-b

4.2 METAS Y POLITICAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 1996 - 2005

El Desarrollo Social en el Ecuador se inscribe dentro del contexto de la visión mundial por erradicar la pobreza, reducir el empleo y la integración social, variables macroeconómicas que los gobiernos de los últimos diez años han manejado en sus programas y proyectos de gobierno.

La Secretaria Técnica del Frente Social en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, elaboró, el Plan Nacional de Desarrollo Social (1996-2005), el mismo que para alcanzar su objetivo determinó seis obstáculos por superar:

- “1.- El escaso reconocimiento de que aún gozan las políticas sociales en las concepciones generales del desarrollo.
- 2.- La escasa vinculación entre la definición de la política social y la política económica
- 3.- La insuficiente capacidad técnica y social para la definición de planes, programas y proyectos de atención social

- 4.- La insuficiente coordinación de acciones en los procesos de implementación de políticas, planes y proyectos de atención social
- 5.- El elevado nivel de descentralización de las competencias en la definición e implementación de políticas
- 6.- La reducida participación social en los procesos de toma de decisiones en materia de políticas sociales”.

Además el Plan está integrado por tres niveles estrechamente relacionados:

“1. Un nivel Técnico de Planificación, Implementación y Seguimiento de un conjunto de metas de desarrollo social previstas para un horizonte de tiempo de 10 años. Esta delimitación temporal no supone que el Plan no defina acciones en el corto plazo; al contrario, la gravedad y el deterioro de las condiciones sociales exigen de intervenciones inmediatas y puntuales; se trata, más bien, de inscribir estas acciones en una perspectiva que les de continuidad y que supere el carácter eventual o contingente que a menudo las ha caracterizado en el pasado.

2.- Un nivel consensual, que tiene que ver con la búsqueda de una amplia y extendida estrategia de concertación social y de generación de consensos, que permita la viabilidad de las metas y acciones que el Plan se propone alcanzar, así como la legitimidad necesaria para que se convierta en un Plan de acción normativo para los distintos ámbitos tanto del sector público como de la sociedad civil organizada.

3.- Un nivel político decisional, que tiene que ver tanto con la coordinación de esfuerzos institucionales que posibilite instrumentar acciones y alcanzar metas de manera eficaz y eficiente, así como con la consecución de grandes Acuerdos Políticos que permitan priorizarlas e instrumentarlas por parte de las Administraciones Gubernamentales que deberán sucederse en su implementación. Desde esta perspectiva el Plan se presenta como una Estrategia de Estado, a la cual deberían sumarse -perfeccionándolo en sus grandes definiciones y en sus acciones específicas, las distintas Administraciones gubernamentales.”²⁵

Para efectos de la presente investigación se ha tomado como objeto de análisis el segundo nivel del plan que tiene que ver con el consenso y la concertación social para la viabilidad de las metas y acciones a fin de erradicar la pobreza.

El Plan concibe estrategias y metas para erradicar la pobreza en base al gasto y la inversión social y un significativo incremento de los recursos financieros para proyectos y programas, pero paradójicamente en los últimos cuatro años se ha privilegiado las políticas del mercado en desmedro de lo social: “La estrategia de superación de la pobreza parte de la necesidad de definir prioridades para el gasto y la inversión social, lo cual supone la estipulación de acuerdos y concertaciones nacionales que proyecten la utilización de recursos en el mediano plazo, y que contemplen la coordinación de acciones para el financiamiento de dichos gastos. El logro de las metas del programa de superación de la pobreza requiere de un incremento significativo de recursos financieros, al que hay que añadir la introducción de mecanismos efectivos de racionalización económica e institucional en la gestión de las acciones previstas. Un esfuerzo de esta naturaleza deja de ser prerrogativa exclusiva del ámbito gubernamental, y pasa a ser preocupación de todos los estamentos sociales tanto a nivel gubernamental como de los actores del que hacer social y económico (cámaras de la producción, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil. Ongs) . Al hacerlo de esta manera, define indicaciones claras para el comportamiento del financiamiento y de la cooperación internacional.”²⁶

El resultado fundamental de la propuesta consiste en que por primera vez en el país la planificación social viene a constituirse en un instrumento de relaciones y decisiones entre el Estado y la sociedad organizada, además de formular novedosas reformas y enfoques globales en el que las metas van acorde con la disponibilidad financiera y de las acciones sectoriales; pero ni el gobierno en funciones de esa fecha ejecutó el plan ni mucho menos los gobiernos que se sucedieron después. Es decir el país cada nuevo mandato gubernamental inaugura

una Agenda o un Nuevo Proyecto de Desarrollo Social de acuerdo a sus intereses y no conforme al bienestar general o al bien común.

El Plan Nacional de Desarrollo Social prevé las siguientes políticas sociales, cada una con objetivos y lineamientos claramente definidos y campos de acción debidamente determinados:

Desarrollo Urbano y Vivienda

Reformas del Sector Salud

Alimentarias y Nutricionales

Reforma Educativa

Seguridad Social

Generación de Empleo Productivo

Políticas Sociales de Integración: Niñez, Juventud, Mujer, Tercera Edad, Pueblos Indígenas, Población Discapacitada, Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales.

Este Plan sostiene que a partir de 1999 la pobreza disminuya progresivamente y que los dos millones de pobres existentes en 1998 se reducirán a un millón docientas mil en el 2005, de conformidad con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Pero el pronóstico no da muestras de ser realista, toda vez que a mayo del año en curso tenemos el 82% de pobres en el Ecuador, es decir no ha iniciado una disminución de la pobreza sino que se ha incrementado notablemente.

El Plan Nacional de Desarrollo Social 1996 - 2005 es la más acabada propuesta del país para enfrentar la pobreza y cimentar las bases del verdadero desarrollo que se requiere en la actual escenario económico mundial, en razón de que propone un sistema integrado de objetivos y políticas sociales acordes con la reactivación productiva, la dinamización del mercado, la reducción del tamaño del Estado, la Descentralización y sobre todo la participación social, sin embargo no ha sido implementado, se ha quedado en la abstracción teórica y en el estudio de

gabinete de quienes lo elaboraron por que los gobiernos que vinieron después impulsaron su propias “Agenda” con actores y metodología diferentes.

4.3 LOS OBJETIVOS, MECANISMOS Y PROPUESTAS DEL AREA SOCIAL EN EL PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL “ECUADOR 2025”

El constante subdesarrollo que vive el Ecuador pone en grave riesgo la estabilidad democrática y la seguridad del Estado, por tal motivo líderes e instituciones que gozan de alta credibilidad en la sociedad ecuatoriana elaboraron y pusieron en marcha el Plan Ecuador 2025”, como una propuesta estratégica que debemos asumir todos los ecuatorianos para salir de la crisis.

El Plan concibe a lo social y económico como una sola estrategia, pero el área social tiene sus propios objetivos, mecanismos y propuestas para su total ejecución y evaluación por resultados.

Los objetivos específicos del área social son los siguientes:

“1.- En cuanto a la estrategia de superación de la pobreza, como complemento fundamental a la generación de empleo e ingresos con base en un crecimiento económico sostenido, la respuesta a la pobreza e inequidades culturales se enfrentará con el mejoramiento de las oportunidades de acceso a los recursos y beneficios a las mujeres, niños y niñas, jóvenes, pueblos indígenas y negros, población rural y urbana. Este deberá ser resuelto mediante el mejoramiento de la oportunidades de empleo e ingreso y el acceso a recursos como el agua, la tierra y la recuperación o adquisición de conocimientos y tecnologías para mejorar la salud, la productividad del capital físico y del capital humano (del trabajo).

2.- En ciertos mercados, como el del trabajo y el agropecuario, habrá que fortalecer el acceso a la información, a la tecnología, a la competencia y a la movilidad laboral.

3.- La prevención del deterioro ambiental y su recuperación serán requisitos básicos para mejorar las actuales condiciones de salud y sentar las bases para

asegurar el bienestar de las futuras generaciones. Este objetivo tendrá que ver tanto con la responsabilidad de la comunidad y de los individuos en el cuidado ambiental y la conservación, cuanto con la dotación de infraestructura sanitaria y de educación adecuadas.

4.- Los objetivos básicos en la superación de la pobreza tienen también que ver con la atención a los ancianos, a las personas discapacitadas, y con el establecimiento de procesos efectivos de rehabilitación social de la población carcelaria.

5.-La política de salud es también eje importante en la formación del capital humano; apuntará a potenciar las capacidades de la población de promover su propio cuidado de salud, tras reducir las actuales irregularidades en el acceso a esos servicios, que se dan tanto por condiciones socioeconómicas, discriminación de género, étnica y generacional, cuanto por problemas de gestión en la entrega de servicios.

6.- La ampliación de la cobertura de la seguridad social, mediante la aplicación de reformas a los servicios y a los sistemas de pensiones que introduzcan la competencia y garanticen a los usuarios y usuarias la posibilidad de elección entre prestadores competitivos, es un factor fundamental de la estrategia.

7.- Las dificultades para eliminar el déficit de vivienda tienen que ver con aspectos legales, administrativos y financieros que reducen las posibilidades de los hogares de bajos ingresos de acceder a la vivienda. Adicionalmente, la reducción del déficit está vinculada con el mejoramiento de los servicios de saneamiento básico y con una política de desarrollo urbano, que articule las propuestas de vivienda y saneamiento en un proceso de crecimiento urbano coherente y en el establecimiento de un sistema de subsidios directos a las personas pobres, que facilite el acceso a las familias, particularmente a las que

tienen jefatura femenina, que no disponen de vivienda, a una solución habitacional digna.

8.- La generación de empleo en el Ecuador se inscribe en un contexto caracterizado por la búsqueda creciente de productividad y competitividad. Serán los productos y servicios competitivos e intensivos en mano de obra calificada, sin que existan distorsiones en el mercado de trabajo y capitales, los que se hallarán en el futuro en condiciones de crear empleo de manera dinámica. Es imperativo establecer la relación productividad - salarios, cuyas fallas actualmente dependen del engorrosos sistema de fijación de salarios y remuneración de la fuerza de trabajo, la inflexibilidad de la legislación laboral y del sistema de prestaciones, y de los escasos y débiles procesos de reingeniería empresarial encaminados a establecer relaciones técnico - profesionales más flexibles a nivel de empresa. En este contexto, son mecanismos apropiados las mesas de concertación, con la concurrencia de representantes de los sectores empresarial, laboral y gubernamental, mujeres, indios, negros y otros grupos sociales que hasta el momento se han mantenido al margen de la toma de decisiones.

Alrededor de estos conceptos los objetivos específicos de la estrategia en lo social son, en materia de:

■ Educación.

Que la educación se rija sólo por normas básicas independientes de la política partidista, que tiendan al fortalecimiento del capital humano y de la equidad de género. Se plantea:

- a) La tasa de matriculación primaria pasaría del 89%, al 92% en el año 2007 y al 96% en el 2025.
- b) La tasa de matriculación secundaria y técnica pasaría, del 50% en 1996, al 58% en el 2007 y al 80% en el 2025.
- c) El analfabetismo se reduciría del 9.5% al 7% en el 2007. Al 2025, el analfabetismo se reduciría al 2%. El costo se estima en 100 dólares per cápita.

d) En materia de mejoramiento de la calidad de los programas educativos, la estrategia se centrará en el fortalecimiento de la capacitación de los docentes (40.000 en 10 años), compra de textos (1 millón), entrega de bonos escolares a escuelas prioritarias (2.500 dólares para 4.000 establecimientos) y rehabilitación de infraestructura (en 4.000 instituciones), además de una modificación en el concepto general de manejo del sistema educativo.

■ Salud.

El objetivo esencial en 10 años es la cobertura con atención preventiva, primaria, hospitalaria y nutrimental al 100% de la población más vulnerable, lo que significará atender a cerca de 7 millones de personas en ese período, mayoritariamente a mujeres, niñas y niños.

Los costos per cápita estimados son de 35 dólares en salud preventiva, 50 dólares en primaria, 45 dólares en hospitalaria y 1.5 dólares en lo nutrimental, un total algo superior a los 130 dólares por persona.

■ Vivienda.

En los próximos 10 años, la meta será construir 450. 000 viviendas y mejorar 580.000, la que permitirá estabilizar, en términos nominales, el déficit acumulado al rededor de las 1. 050.000 unidades. Dentro del nuevo esquema de estímulo al sector se considerarán subsidios de 2.500 dólares por vivienda y de 1.700 dólares por cada mejoramiento.

b) En el año 2007, el 74% de la población estará cubierta con agua potable y el 60%, con alcantarillado. En el año 2025 se llegará a cubrir un 90% de la población con agua potable y con alcantarillado, en alrededor del 87%.

Los Mecanismos y Propuestas del Plan son los siguientes:

1.- Financiar los gastos de los sectores sociales con fuentes complementarias a las de los ingresos tradicionales (impuestos generales) del gobierno central. Entre las fuentes complementarias estarían: participación de rentas petroleras, contribuciones especiales de mejoras, racionalización de tributos en catastros urbanos y predios rústicos, de acuerdo al valor real de las propiedades, y otras

tasas de origen local recabados por los consejos provinciales y municipios (descentralización fiscal); y recursos propios (ingresos no tributarios) de los establecimientos escolares, colegios, hospitales, centros de salud, etc., derivados del cobro parcial o total de los servicios que prestan (mecanismos de recuperación de costos). Se establecerá un sistema de subsidios directos.

2.- Dar prioridad a los actuales recursos provenientes del Presupuesto del Gobierno Central para salud y educación, mediante el establecimiento de un sector especial y prioritario denominado “capital humano”, como agregación de los actuales recursos asignados para educación y salud, sin que exista una previa asignación específica de recursos.

3.- Introducir un esquema de repartición de los recursos del sector “ capital humano” entre educación y salud que, al partir de la estructura actual en estos sectores, llegue en cinco años a una distribución necesaria para cumplir con los objetivos planteados en los dos temas.

4.- Modificar, en materia de gasto corriente, el criterio de asignación de los recursos del sector capital humano entre las provincias y cantones del país. En educación, la asignación entre las provincias y cantones se hará en el futuro sobre la base de un “índice de necesidades educativas”, y en salud, a partir de indicadores relacionados con las “características de morbilidad” de la población de cada provincia y cantón, y de la definición de un paquete de servicios esenciales de atención médica, que se entregará a la población mediante un seguro de salud universal.

5.-Introducir para los gastos de inversión, un “Fondo de Inversión Educativa” y un “Fondo de Inversión Sanitaria”, que se alimentarán de los recursos del FISE, de la DINACE, y de programas de asistencia técnica internacional, que serán utilizados en el mantenimiento, rehabilitación y construcción de aulas - escuelas y hospitales - centros de salud, mediante un mecanismo de fondo concursante, a partir de las

necesidades y manejo de los propios establecimientos escolares y sanitarios, bajo la supervisión del nivel central o intermedio.

6.- Adoptar un sistema que entregue los recursos públicos de acuerdo con los resultados que obtengan cada escuela, colegio hospital, centro de salud, etc. (proveedor de servicios) o con la demanda que cada uno de ellos atienda.

7.- Conceder a las escuelas, colegios, hospitales, centros de salud, y otros que actualmente proveen los servicios de educación y salud, autonomía financiera y administrativa, y responsabilidad para el manejo y gestión directa. Se trata de que cada institución cuente con amplia flexibilidad para efectuar un manejo financiero - administrativo eficiente y de esa manera pueda responder en forma eficaz a las necesidades de los usuarios y usuarias, las cambiantes circunstancias y las nuevas oportunidades.

8.- Promover a través de la institucionalidad social, las siguientes políticas: la desconcentración, descentralización y autonomía de la gestión administrativa; la regulación de la gestión de los organismos descentralizados; la incorporación competitiva del sector privado en la prestación de servicios; la competencia regulada entre prestadores y el control por parte de la población beneficiaria, en particular a través de la libertad de elección de elección los prestatarios de servicios; la participación social en la formulación e implementación de políticas; la entrega de recursos en base a resultados y el otorgamiento, a los grupos de menor ingreso, de subsidios directos a la demanda.

9.- Elaborar políticas y directrices que permitan normar y regular el sector de la vivienda, con la optimización del apoyo externo en programas de vivienda popular a través de los gobiernos seccionales y otras entidades vinculadas al sector. Promover alternativas de desarrollo financiero para obtener recursos permanentes, mediante la reforma del arco que regla el sistema financiero, para asegurar el flujo regular de recursos.”

Este Plan constituye una de las propuestas más elaboradas para el desarrollo del Ecuador por que cuenta con indicadores a ser implementados, además da importancia a los social, económico y ambiental en un todo integrado, sin embargo los mecanismos llevan a la autogestión de los beneficiarios de los servicios sociales, pero si estos no están debidamente capacitados para asumir ese rol no habrá resultados, por tanto, la urgencia es la ejecución de un plan operativo a fin de que la población se convierta en actora de estos deberes y derechos sociales.

4.4 LA INVERSION Y EL GASTO SOCIAL DE LA ULTIMA DECADA: BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Las políticas sociales obedecen a las reglas del mercado y se expresan en programas y proyectos de carácter compensatorio, transitorios y focalizados para calmar la pobreza y la indigencia, en la lógica, jamás el desarrollo social vendrá de políticas distributivas de la riqueza nacional.

Los últimos gobiernos (1990 - 1999) han mantenido una visión paternalista de las políticas sociales que conllevan a mantener la vieja concepción de que inversión es igual a gasto social.

Los proyectos y programas son elaborados desde la función ejecutiva y su aplicación se muestra matizada por prácticas clientelares y de manejo político electoral en relación con los beneficiarios:

“Los proyectos sociales han surgido frecuentemente por iniciativas del Estado, la participación de la población es, o se resuelve, altamente pragmática: los beneficiarios utilizan los servicios e intervienen en su funcionamiento mientras este les sirve, pero no se comprometen con ellos, ni los defienden. Esta práctica inveterada confirma el carácter impositivo, autoritario y dirigista que ha

caracterizado el manejo político y técnico de la mayoría de proyectos sociales en el Ecuador.”²⁷

Por lo expuesto cabe analizar las políticas sociales que los gobiernos de los años 90 aplicaron en el país:

A.- El 10 de agosto de 1988 asumió la jefatura del Estado el Dr. Rodrigo Borja Cevallos con el respaldo de su partido la Izquierda Democrática y las esperanzas de la mayoría de los ecuatorianos que esperaban el cumplimiento de “La Deuda Social” ofrecida en campaña. Y determinada en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992.

Pero “La Deuda Social” tuvo dos ejes centrales:

“- Desde la política económica, la necesidad de centrar los programas sociales en el empleo, los ingresos - salarios, el control de la inflación y la eficacia en la asignación y el uso de los recursos disponibles.

- La focalización de los programas y proyectos sociales en los pobres - promoviendo su organización y participación - poniendo de relieve su carácter productivo y de inversión y contrariando, de esta manera, el concepto de gasto social improductivo.”²⁸

Pero dicha “Deuda” se convirtió en un ofrecimiento más, cuando los sueldos y salarios se deterioraron en 23.4% en 1988, 9.4% en 1989 y 13.3% en 1990, lo que demuestra que se relegó al sector social en favor de la estabilización de los indicadores macroeconómicos que recomendaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Los saldos sociales que dejó este Gobierno fueron la Campaña de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño”, la Consulta Nacional Siglo XXI en materia

educativa y, la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil cuya meta era atender 600.000 niños en un plazo de tres años, pero a mediados de 1992 su cobertura alcanzaba apenas 120.000 en contraposición con las fuentes oficiales que señalaban que se atiende cerca de 200.000 infantes de 1 a 5 años.

B.- En la presidencia del Arq. Sixto Durán Ballén (1992 - 1996) se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Social que ya fue materia de análisis, sin embargo es importante revisar la Agenda para el Desarrollo 1993 - 1996 contenida en cinco grandes objetivos nacionales, entre ellos se cuenta al objetivo: Mejorar el Bienestar Social en base a una política social consistente en : “ Mejorar la calidad de vida, fundamentalmente, a través de la focalización de la inversión social; fomentar el acceso e integración de grupos sociales a sectores modernos y procesos productivos; promover la concertación de fuerzas sociales y políticas; fomentar la participación del sector privado en obras que apoyen al sistema social con participación comunitaria.”²⁹

Este Gobierno creó en marzo de 1993 el Fondo de Inversión Social Emergente (FISE) que realizó obras de infraestructura como: alcantarillado, energía eléctrica, agua potable, puentes, caminos vecinales, a nivel rural y urbano marginal en coordinación con los Municipios, Consejos Provinciales, Organizaciones Populares y No Gubernamentales; los fondos para la ejecución son de cooperación internacional no reembolsables.

En este período se reformuló la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil e incluso se cambió el nombre del programa por: “Operación Rescate Infantil”, que atendió cerca de 42.000 niños de 1 a 5 años en sus centros de cuidado diario a nivel nacional

Los programas señalados han sido evaluados en su aspecto operativo más no en los resultados esperados en razón de están sujetos a los cambios de gobierno y por ende con mucha influencia político - clientelar.

C.- El 10 de agosto de 1996 asumió, por decisión popular, la jefatura del Estado ecuatoriano el Ab. Abdalá Bucarám Ortíz, quien puso en marcha el “Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional”, y uno de sus objetivos principales era: “Mejorar el nivel de vida de la población; generar un crecimiento de la economía entre 5 y 5 % en 1997 y superior al 6% anual para el período 1998 - 2000; reafirmar la concertación social y política; crear al menos 600.000 nuevas plazas de trabajo durante el período 1997 - 2000; sacar de la extrema pobreza a 1,5% millones hasta el año 2000; crear oportunidades para la inversión de riesgo; reducir el tramo sin financiamiento de las cuentas del sector público no financiero; bajar la inflación y las tasas de interés a niveles internacionales: preservar la integridad territorial a través de una solución pacífica del problema fronterizo”³⁰

En los siete meses de Gobierno se diseñó el “Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza”, que contenía cuatro políticas:

- 1.- Políticas de Combate A la Pobreza.
- 2.- Política de Generación de Empleo.
- 3.-Política de Bienestar Social.
- 4.- Mejoramiento de la Administración de Justicia.

Para el combate a la pobreza se determinó recursos del Fondo de Inversión Social de Emergencia por 135 millones de dólares y estaban previstos recursos del Fondo de Solidaridad.

De este plan social no se puede hacer evaluación alguna, toda vez que en los pocos meses de gobierno solamente se implementó el “Programa de Mochila Escolar” y el “Plan Techo”, que no lograron concluir el uno por estar viciado de corrupción y el otro por el cambio que le dio el nuevo gobierno.

D.- En febrero de 1997 debido a la conflictividad social y por decisión del Congreso Nacional fue investido de la primera magistratura del Estado el Dr.

Fabián Alarcón Rivera, en calidad de Presidente Constitucional Interino de la República para el período febrero de 1997 - agosto de 1998. Su gobierno elaboró la “Agenda Social Ecuador 1998 - 2007” la misma que fue definida como un instrumento central en la planificación y conducción del desarrollo social del país en una perspectiva de realizaciones del mediano y largo plazo.

La estructura de dicha “Agenda” consistió en:

a.- Dimensiones Intersectoriales: Seguridad Alimentaria, Infraestructura Social y Medio Ambiente, Atención a la Mujer y protección integral a la madre y al niño.

b.- Dimensión Sectorial: Educación, Vivienda, Salud y Empleo.

c.- Estrategia de Financiamiento y Gasto de la Agenda Social.

d.- Estrategia Institucional de la Agenda.

e.- Gabinete Económico Social y las dimensiones de coordinación interinstitucional.

f.- Funciones del monitoreo y la evaluación de políticas. La reforma de entrega de servicios sociales.

Para efectos de la presente investigación analizaremos la estrategia de financiamiento y gasto de la agenda social, la misma que desde su inicio no tuvo financiamiento adecuado ni recursos previstos, al respecto el propio gobierno reconoció que : “La disponibilidad de recursos para financiar a la agenda dependerá del crecimiento de la economía ecuatoriana y a partir de ello de las finanzas públicas destinadas al gasto social. En efecto, los ejes intersectoriales necesitan de un monto de 421 millones de dólares durante 10 años, en tanto los ejes sectoriales requieren de 2595 millones de dólares para cumplir las metas.

El sector social presenta graves problemas de financiamiento por la insuficiencia de recursos y por sistemas inequitativos para su distribución. Como estrategia de financiamiento se propone la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento tales como ingresos no tributarios y tasas de origen local; recursos propios derivados del cobro de servicios a quienes tienen posibilidad de pagar; y, priorizar los actuales recursos del Presupuesto General del Estado para salud y educación mediante el establecimiento de un sector especial y prioritario denominado como agregación de los actuales recursos asignados.”³¹

El gobierno del Dr. Fabián Alarcón a través del Ministerio de Bienestar Social, mediante Acuerdo N.337 de 22 de abril de 1998, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.308 de 30 de abril de 1998, dispuso la reinscripción de las Fundaciones y Corporaciones de derecho privado que se dedican a diseñar, planificar y ejecutar programas de desarrollo social, a fin de conocer los resultados de sus acciones, pero esta iniciativa no ha tenido evaluación por seguimiento alguno por el actual gobierno; sin embargo en ese período presidencial continuaron los mismos programas de asistencia social que implementaron los gobiernos anteriores.

E.- El 10 de agosto de 1998, por decisión popular, tomó el mando del Estado el Dr. Jamil Mahuad, a la vez que entró en vigencia la nueva Constitución Política de República.

El aspecto social del presente gobierno ya fue analizado en el anterior capítulo de la presente investigación, pero es importante recordar que las políticas económicas de la administración Demócrata Cristiana no guardan relación con la urgente atención social que reclama el Ecuador. Ejemplo: A febrero de 1999 entregó al sistema financiero interno la suma de 4 billones 873 mil millones de sucres para salvarlo de su crisis y, en marzo decreto un feriado bancario y congeló el 50% de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes tanto en sucres como en dólares; esto trajo como resultado al 15 de junio del año en curso, según la empresa encuestadora CEDATOS, que en los tres últimos meses perdieran su empleo

142.000 ecuatorianos, que el 75% de la población económicamente activa se encuentre desempleada y que el porcentaje subiera a 18% de parados, cosa nunca sucedida en toda la vida republicana.

Hemos visto que en la última década todos los gobiernos han diseñado e implementado políticas sociales en beneficio del capital humano más relegado de la población, han realizado estudios y publicaciones tanto de las Secretarías de Estado e instituciones públicas y privadas competentes del desarrollo social, han gestionado recursos económicos ante organismos de cooperación internacional, se ha elevado la conciencia sobre la necesidad de la inversión social, sin embargo aún no existen coordinación interinstitucional plena, las organizaciones de derecho privado que ejecutan programas sociales no tienen una autoridad de control y, lo más grave que el Estado no encuentra recursos económicos suficientes para emprender un desarrollo social sostenido que eleve la calidad de vida de la familia, además los estamentos de la sociedad en su conjunto no se han puesto de acuerdo en un sólo proyecto nacional para enfrentar la pobreza, lo que avizora que los objetivos nacionales permanentes de Justicia Social e Integración Nacional todavía son una utopía.

Queda pues, repensar a la sociedad sobre el Estado que requiere, en razón que los cambios no están en la legislación sino en crear un nuevo tipo de ciudadanía capaz de cumplir a con sus obligaciones y derechos y con una alta valoración sobre si misma. Un trabajo para los futuros líderes y para las instituciones que gozan de alta credibilidad, entre ellas las Fuerzas Armadas.

CAPITULO V

5 EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD

5.1 LA VISIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL: OBJETIVOS

La época petrolera de los años 70 es la que marca el nuevo rumbo del Estado ecuatoriano, genera polos de crecimiento urbano como Quito, Guayaquil, Cuenca, por citar ejemplos, se consolida el centralismo y por ende la mayoría de los servicios básicos de infraestructura se concentran en las grandes ciudades, lo que conlleva a una incontrolable migración campo ciudad y se confirma el proceso de urbanización con el apareamiento de los barrios marginales y sectores rurales abandonados.

En el contexto descrito irrumpen en la vida nacional, a inicios de los 80, los movimientos sociales demandando la satisfacción de sus necesidades básicas, y el Estado acostumbrado a los programas de beneficencia se ve en la necesidad de formular y ejecutar las políticas sociales como mecanismo de compensación a las políticas de ajuste económico. Entonces, es a finales de la llamada “década perdida” que viene a pensarse en el Desarrollo Social.

En el tapete de la discusión no se define aún si las políticas sociales conducen al desarrollo social o este último es un proceso que combina la economía y la política.

Se puede afirmar, con toda seguridad que el desarrollo social requiere de políticas a mediano y largo plazo sin descuidar el crecimiento económico y la estabilidad del orden público.

En la última década el desarrollo social ha nacido desde la institucionalidad del Estado, quien ha definido a los actores y a los beneficiarios de las agendas y programas resquebrajando la limitada democracia y las responsabilidades que

debe enfrentar la sociedad. Han sido las élites las que han definido diagnósticos e instrumentos para la ejecución de las políticas sociales en contraposición con iniciativas privadas de gestión y planificación.

En el país las políticas sociales no han sido instrumentos transformadores de los sistemas de atención para la salud, la educación, el trabajo y especialmente la familia, lo que no ha permitido que el Estado asuma la estrategia social y su papel protagónico y se quede en mero regulador de programas y proyectos de beneficencia pública.

Por lo expuesto es necesario pensar en una visión del desarrollo social con ejes debidamente definidos y con paradigmas renovadores los mismos que deben gozar de legitimación suficiente de parte de la sociedad en su conjunto.

A mi juicio, la visión del nuevo desarrollo social consiste en afrontar el reto que nos impone la pobreza y el nuevo orden económico mundial, y definir una estrategia de todos los estamentos que componen el Estado ecuatoriano en donde se vea reflejada la diversidad, la pertenencia social, la seguridad ciudadana y sobre todo la potencialidad del recurso humano, todo esto basado en un plan nacional de desarrollo que defina novedosas competencias y funciones a la institucionalidad.

Comparto con Lautaro Ojeda cuando plantea que: “Una nueva política social tendría que combinar adecuadamente la descentralización y el centralismo, el universalismo y la focalización, los sistemas estatales de prestación, iniciativas sociales autónomas y virtudes propias de la lógica del mercado.

Se trata de una política que revierta el proceso de concentración de la riqueza y del ingreso, a riesgo de tener que enfrentar un país con crecientes conflictos sociales y la profundización de la injusticia y la desigualdad.

Una política social que emerja desde el fondo mismo de la sociedad, contra la crueldad y la barbarie que nos han impuesto y en torno a grandes objetivos sociales que cubran a todos por igual. Es necesario emprender en un pacto civilizatorio, del que ningún ser humano quede excluido”³²

Este alcance de desarrollo social debe tener los siguientes objetivos:

Armonizar las políticas económicas con las sociales en el contexto de la preservación de la naturaleza.

Definir como eje principal del desarrollo social al hombre, la familia y la comunidad.

Impulsar la capacidad tecnológica y científica, además de la información que permitan de manera flexible capitalizar a la población económicamente activa para el desarrollo productivo.

Forjar la responsabilidad ciudadana consciente de sus obligaciones y derechos con una participación efectiva en la reforma y descentralización del Estado.

5.2 EL DESARROLLO SOCIAL COMO POLITICA DE ESTADO

El artículo 3, numeral 5 de la Constitución Política de la República dispone que son deberes primordiales del Estado erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Además la Carta magna protege y garantiza los derechos sociales de trabajo, educación, salud y familia, a la vez que da prioridad a los grupos vulnerables constituidos por niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados y personas de la tercera edad.

Queda demostrado que el desarrollo social tiene sustento y aplicación constitucional para ser considerado como una política de Estado, lo que no supone que este sea el único depositario y canalizador del bienestar general.

El desarrollo social como política de Estado le da un nuevo destino al que hacer político y compromete la fórmula más sociedad y menos “estadocentrismo”.

La modernización de la sociedad demanda una administración vinculada a las organizaciones sociales y respetuosa de los derechos colectivos lo que permitirá alcanzar consensos sociales y hará posible una nueva visión del Estado.

El desarrollo social como política de Estado no debe prestarse a confusiones, lo único que convoca es a mirar cuan preparada está la sociedad ecuatoriana para la solidaridad y la responsabilidad colectiva.

En todo caso corresponde a este y a los futuros gobiernos cumplir con las demandas ciudadanas, ser transparentes en la gestión pública, afirmar la democracia en mecanismos participativos y en la búsqueda de elementos constitutivos de un nuevo paradigma de desarrollo social y comunitario

5.3 EL DESARROLLO SOCIAL CONTRIBUYE A LA SEGURIDAD NACIONAL

El artículo 2 de la Ley de Seguridad Nacional vigente establece que: “El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y, tienen la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares”.

En tal virtud dentro de la seguridad nacional el desarrollo social constituye una acción primordial para contrarrestar los factores que se oponen a los objetivos de la nación. Sin duda alguna uno de los factores internos constituye la conflictividad social que se ha convertido en una verdadera amenaza para el Estado por lo que es imprescindible que se genere más desarrollo social para disminuir la conflictividad.

Al respecto, es importante señalar lo dicho por el Contralmirante Gustavo Jarrín Ampudía cuando afirma que: “En cualquier política de desarrollo, en cualquier plan de desarrollo si uno ha descuidado a la mayoría del pueblo, a la mayoría de la población está debilitando el poder nacional. Si tiene un gobierno débil, incapaz de tomar decisiones, que no es popular, está debilitando el poder nacional. Si tiene una diplomacia timorata, una diplomacia mentirosa, está debilitando el poder nacional. Si la población está empobrecida, esta debilitando el poder nacional. Si no se atiende la salud de la población y la sanidad del país se está debilitando el poder nacional”³¹ - a

De conformidad con la Ley de Seguridad Nacional el Frente Interno está constituido por los Ministerios de Gobierno y Policía, de Educación Pública y Deportes, de Trabajo y Bienestar Social y Salud Pública y cada una de estas Carteras de Estado se ocupa del sector que le corresponde.

Información del Ministerio de Finanzas señala que el sector educativo bajó al 3.5% con respecto al PIB en 1990, y en 1996 se ubicó en el 3% para descender al 2% en 1998; el sector salud se ha mantenido estable en la última década ha variado del 2 % al 2.5% con relación al PIB; y el sector de seguridad y asistencia social se mantuvo en 2% con respecto al PIB para descender a finales de la década al 0.5% con del Producto Interno Bruto.

Esto refleja la poca inversión y el poco presupuesto para que el Frente Interno cumpla a cabalidad con sus funciones.

Según el Centro Andino de Acción Popular CAAP, de julio a octubre de 1.993 se produjeron 118 conflictos sociales en el país, constituyéndose las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí en las más conflictivas, y de noviembre del 98 a febrero del 99 se produjeron 108 conflictos sociales. Lo dicho demuestra un crecimiento de la conflictividad interna por el rezagado desarrollo social que vive el país.

El limitado desarrollo social genera conflicto en la comunidad y provoca ejes de disturbio y beligerancia social en los diferentes sectores que no encuentran satisfechas sus demandas. La disolución de los conflictos sociales no está en las formas violentas sino en la satisfacción de derechos y en la apertura de espacios institucionales que reivindiquen ciertos derechos lo que constituye la base política para un desarrollo social efectivo.

La ejecución de políticas sociales integradas a otras políticas, especialmente la económica permite un equilibrio y armonía de la sociedad y sienta las bases de la unidad y de la paz interna.

Si el desarrollo social es un derecho de todos la seguridad lo es más porque la protección garantiza el desenvolvimiento orgánico de la sociedad y fortifica la institucionalidad y el orden públicos.

Si comprendemos al Desarrollo Social como el conjunto de acciones para erradicar la pobreza y dimensionar al ser humano permite contrarrestar las antagonismos y presiones que se dan en nuestra sociedad, en tal virtud aporta significativamente a la Seguridad Nacional y por ende ayuda a la consecución y mantenimiento de los ONP. Sin embargo es importante repensar en el Desarrollo Social subregional y regional a fin de armonizarlos con las nuevas corrientes de seguridad colectiva que la internacionalización de la economía impone.

Dentro de este contexto se hace imprescindible que el Estado ejecute el “Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad “Ecuador 2025” elaborado por el Ex - CONADE Y el Consejo de Seguridad Nacional en 1998, debido a que en este proyecto se plasma el Desarrollo Social como política de Estado para la Seguridad y Desarrollo Nacional , en razón de que articula en un todo único el crecimiento económico, la estabilización de políticas económicas y sociales, la planificación, el medio ambiente y los nuevos retos que impone la nueva economía mundial.

El Plan “Ecuador 2025” integra en ejes debidamente articulados al área social, económica, ambiental y la seguridad, todo esto en función del capital humano que posee la nación.

5.4 LAS POLITICAS SOCIALES UN MEDIO PARA DESARROLLAR EL CAPITAL HUMANO

Si partimos desde lo doctrinario fueron Aristóteles, Adam Smith, Carl Marx y John Stuart Mill los que vincularon a la economía con la moral. Es que si relacionamos la ética con los procesos productivos estamos en camino de un mundo socialmente justo. Hemos dicho que el recurso humano es el eje fundamental del desarrollo social consciente de su plena autonomía individual y de su cultura.

Las políticas sociales con orientación antropocéntrica se contraponen a la economía tradicional de desarrollo y vuelca la acción en ética y responsabilidad social.

El alto avance de la pobreza y la lógica del mercado hace que muchos gobiernos se refieran únicamente al gasto social como desarrollo olvidándose que el ser humano está en el centro.

Las políticas sociales están fragmentadas por el juego político y el interés económico que reduce al hombre en objeto beneficiario de un bono o de un programa asistencial de gobierno.

Desarrollar el recurso humano a través de lo social significa buscar referentes simbólicos, y culturales que parten de nuestra identidad y que no deben estar fuera de toda planificación estratégica de desarrollo.

En la última década las políticas sociales se han plasmado en agendas, planes, programas y proyectos y muchas de éstas solamente para justificar recursos y en sus diseños no ha radicado la potencialidad humana. Por eso se concluye que:

“Las agendas sociales no plantean estrategias “abiertas” de cambio institucional global. La relación es entre los intereses y lo micro antes que entre los actores y la sociedad. Son esencialmente pero en diferente grado, autoreferidas. Esto es, no tienen “capacidad ideológica” de mirar el conjunto de temas del desarrollo, ni han logrado adoptar una posición sobre tema. En este sentido presentan una forma aún “gelatinosa” de constituirse como actor social. También las falencias de conformación institucional de la democracia se corresponde con la limitada capacidad para conformar una agenda.

Sin embargo a que los sectores populares entran a los escenarios social y político de modo defensivo, sin portar ningún proyecto global, se puede afirmar que también se ha producido una recuperación de la capacidad de los actores para demandar un nuevo límite entre Estado y mercado. Dentro de esta frontera, la sociedad civil asume responsabilidades tanto como el mercado debe ofertar satisfactores de desarrollo social.”³²

Toda agenda estratégica de desarrollo conduce a lograr la estabilidad macroeconómica, ambiental y social del país, sin embargo debe tomar en cuenta fundamentalmente a los sujetos beneficiarios que son los recurso humanos con que cuenta, toda vez que, el capital humano es el principal eje de la producción y si este no eleva su calidad de vida, mejora sus condiciones socioeconómicas, difícilmente terminará del subdesarrollo. En este contexto, las políticas sociales constituyen el factor indispensable para potencializar el capital humano de la nación.

CAPITULO VI

6.-VERIFICACION DE HIPOTESIS Y OBJETIVOS. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1.- VERIFICACION DE HIPOTESIS.-

Para verificar las hipótesis formuladas en el Plan de Tesis se tomó en cuenta los elementos y datos estadísticos encontrados durante la investigación bibliográfica, a través de la cual se conoció el contexto legal, el marco conceptual, los actores, la inversión y el gasto del desarrollo social; y, la importancia de que este constituye una política de Estado para la Seguridad y Desarrollo Nacional.

Los supuestos planteados en la investigación se los verificó de la siguiente manera:

PRIMERA HIPOTESIS: LA MAYOR INVERSION SOCIAL DISMINUIRA LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y LOS PROBLEMAS DE ORDEN PUBLICO.-

Esta hipótesis se confirmó en la investigación, si revisamos el capítulo V, numeral 5.3. se demuestra que disminuyó notablemente la inversión social en la década del 90, provocando mayor conflictividad social y problemas de orden público.

SEGUNDA HIPOTESIS: EL FRENTE INTERNO CUMPLIRA SU MISION MEDIANTE UN ELEVADO GASTO E INVERSION SOCIAL.-

Esta hipótesis se confirma parcialmente en la medida que el Frente Interno si cumplió su misión en la década de los 90 pero no con un elevado gasto social, conforme se demuestra en el capítulo IV.

TERCERA HIPOTESIS: LA PARTICIPACION ACTIVA Y EFECTIVA DE LOS ACTORES DEL DESARROLLO SOCIAL CONTRIBUIRA A ELEVAR EL NIVEL DE DESARROLLO HUMANO Y ALCANZAR LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL.-

Esta hipótesis se la confirma en el Capítulo III de la investigación, que se relaciona con Los Actores del Desarrollo Social en el Ecuador, quienes cumplen un papel positivo en la mayoría de los casos, especialmente los organismos de cooperación internacional.

6.2.-VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.-

La investigación bibliográfica descrita permitió verificar los siguientes objetivos específicos:

PRIMERO: CONOCER COMO LA INVERSION SOCIAL PERMITE ALCANZAR LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL.-

A través del análisis que consta en el Capítulo IV se logró este objetivo, es decir se conoció la inversión social de la última década y su relación con el desarrollo nacional.

SEGUNDO: ESTABLECER COMO EL GASTO E INVERSION SOCIAL FORTALECE LA MISION DEL FRENTE INTERNO.-

Este objetivo se lo alcanzó a través del estudio de los Capítulos IV Y V.

TERCERO: IDENTIFICAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES PARA LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL.-

Este objetivo se logró en el Capítulo I Y III, toda vez que , en el primero se identificó las responsabilidades de los actores según el marco legal y en el tercero sus actividades y resultados.

6.3.- CONCLUSIONES.-

- EL Ecuador tiene un amplio marco legal en función del Desarrollo Social que no está integrado en un Código de lo Social lo que permite que las instituciones del Estado ejecuten programas y proyectos sociales sin una coordinación interinstitucional.
- La falta de armonía entre desarrollo social y económico conducen a trabajar sin dirección estratégica en beneficio del Capital Humano que dispone la nación.
- La carencia de una historia del Desarrollo Social ecuatoriano genera insuficiente capacidad para elaborar nuevos paradigmas y metodologías para una nueva visión del desarrollo social.
- La limitada coordinación de acciones entre los actores del Desarrollo social no permite elaborar propuestas bajo una amplia articulación de consensos políticos y sociales en pro de una participación definida.
- La inversión y gasto social vistos únicamente como gastos públicos exime a los sectores productivos privados de su responsabilidad social en desmedro de desarrollo nacional.
- Las organizaciones no gubernamentales extranjeras u organismos de cooperación internacional traen al país divisas que no tienen control de autoridad alguna lo que ocasiona un problema para la seguridad nacional, en razón de que poco se conoce el origen de esos recursos.
- Las políticas sociales no tienen poca importancia en el actual modelo de desarrollo lo que determina que cada vez se deteriore el nivel de vida d la población.

- En la última década el Desarrollo Social como Política de Estado se ha expresado en las “Agendas de Desarrollo Social”, pero en ellas no participan los sectores populares organizados, estableciendo responsabilidades no compartidas, lo que profundiza la democracia excluyente y el criterio conductista de las políticas sociales.
- El Desarrollo Social como Política de Estado es débil por no estar interrelacionado con objetivos económicos de largo plazo, lo que no permite el desarrollo sostenido y provoca mayor conflictividad social.
- La falta de capacidad de la sociedad civil para plantearse metas de Desarrollo Social ha legitimado al Estado como paternalista y clientelar en desmedro de una cultura de la concertación y de la participación integrada de la sociedad y el buen manejo de los recursos disponibles.

6.4.RECOMENDACIONES.-

- Que el Estado elabore diagnósticos que permitan evaluar los programas y proyectos de Desarrollo Social ejecutados tanto por los diferentes gobiernos de la última década, los organismos de cooperación internacional, así como por las organizaciones no gubernamentales y populares del país a fin una información completa sobre las políticas sociales y sus actores.
- Que el Congreso Nacional armonice la legislación social en un Código de Desarrollo Social, para que la eliminación de la pobreza tenga un sustento legal único y se procure tener un sólo enfoque de las políticas sociales en el Ecuador.
- Que el Poder Nacional confirme al Desarrollo Social como política de Estado para que éste no se desarticule del modelo de desarrollo que se está implementando en el país.
- En el gasto e inversión social deben participar los sectores público y privado, a fin de que las políticas sociales no constituyan únicamente gasto público y se exima de responsabilidades el sector productivo privado.
- Que a las Fuerzas Armadas se les dote de más recursos para los programas de desarrollo social en razón de que ésta institución es la garante de la seguridad del Estado y tiene suficiente experiencia en la materia.

- Que el Estado eleve el nivel técnico de planificación, implementación y seguimiento de las políticas y metas del Desarrollo Social conforme señala la Secretaría Técnica del Frente Social.
- Que el Gobierno Nacional ponga en marcha la Secretaría de Estado de Desarrollo Social conformada por los Ministerios de Salud, Educación, Bienestar y Trabajo e fin de optimizar recursos económicos y humanos.
- Que el Estado ejecute el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional “Ecuador 2025”, en razón de que constituye la propuesta más visionaria que conjuga el desarrollo económico, social, sustentable dentro del marco de una concepción de una nueva seguridad nacional.
- Que el Gobierno Nacional establezca mecanismos idóneos para fomentar los ingresos en beneficio del a inversión y gasto social a fin de erradicar la conflictividad social y contrarrestar antagonismos y presiones que atentan a la Seguridad y Desarrollo Nacional.
- El Estado ejecute un Plan de reorganización del gasto e inversión social, priorizando acciones, beneficiarios, y coberturas a fin de superar la pobreza, el desempleo y la inseguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

1. POMROVSKI V.S. y OTROS, “Historia de las Ideas Políticas”, Editorial Grijalvo S.A, México D.F. 1966, Tomo 10, pág 31.
2. UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR, “Memoria del Primer Taller Internacional: La Cosmovisión Andina y El Saber Occidental, Guaranda 1992, pág. 137
3. AYALA MORA ENRIQUE, “Resumen de Historia del Ecuador”, Corporación Editora Nacional, Primera Edición, 1993, Pag. 16._
4. CRITERIOS, “Revista de la Cámara de Comercio de Quito”, Año 3, N.16, Septiembre de 1998, pág. 9.
5. CRITERIOS, “Revista de la Cámara de Comercio de Quito”, Año 3, N.16, Septiembre de 1998, Pág. 10
6. REVISTA ECUADOR DEBATE, N.7, CAAP, pág. 60
7. REVISTA ECUADOR DEBATE, N. 7, CAAP, Pág. 59
8. MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO DE DIPLOMADOS DEL I.A.E.N. Biblioteca IAEN, Pág.85.
9. REVISTA DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR, JULIO DE 1990, Pág. 30.
1. Varios Autores: “Modelo de Desarrollo y Estado”, primera Edición, Enero 1.995, Compilación Fundación José Peralta, págs. 10 y 11.
2. Quintero López, Rafael: “Desarrollo Económico y Desarrollo Social: ¿Cuál viene Primero?”, ILDIS, noviembre de 1.998, pág.9.
3. Ojeda Laútaró: “El Descrédito de lo Social”, primera Edición 1.993. Centro para el Desarrollo Social , pág 242.
4. Acosta, Alberto: “El Estado como solución”, ILDIS, primera Edición, pág. 143. 1998
5. Varios Autores: “Políticas Sociales, Desarrollo y Compensación Social”, FONDAD 1.993, pág. 180.
6. IDEM al 5, pág. 194.

- 7 Secretaria Técnica del Frente Social: “Plan Nacional de Desarrollo Social, 1.996, pág. 3.
- 8 Merchán, Cornelio: “Reflexiones en Torno al Desarrollo. Versión publicado en el Diario Hoy” del 12 de enero de 1.999.
- 9 Ayala, Enrique: “Resumen Historia del Ecuador”, Editora Nacional, 1.995, pág. 20.
- 10 Ojeda, Lautaro: “El Descredito de lo Social “, 1.993,
- 11 Varios Autores: “Nueva Historia del Ecuador”, Volumen 11 Págs.186 y 187.
- 12 PPERALTA, José: “Años de Lucha”, Editorial Amazonas, 1976, Pág.104
- 13 ICAZA, Patricio : “Historia Laboral: Crónica y Debate”, Pág. 67,Corporación Editora Nacional, 1995.
- 14 Arellano, Jorge: “Vocabulario Cívico Político”, Centro Especial de Copiado, Primera Edición, 1.980
- 15 Antoncich, Ricardo y Munárriz José: “La Doctrina Social de la Iglesia”, Edicay 1986, pág 69-70
- 15 Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional: “Doctrina de Acción Política”, 1.997, pág. 264.
- 17 Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional: “Doctrina de Acción Política, 1.997, pág 27
- 18 Varios, autores: “Cambio y Democracia”, IDIS, Universidad de Cuenca 1.991, pág. 131.
- 19 Idem. Pág 57
- 18 VARIOS, Autores: “Modelos de Desarrollo y Estado”, Págs. 13 y 14, Fundación José Peralta, 1995
- 19.Indice de Desarrollo Humano, Informe 1998, PNUD, pág. 14
- 20 Indice de Desarrollo Humano, Informe 1998, PNUD, pág. 15
- 21 Presidencia de la República, Agenda Social 1999
- 22 RODRIGUEZ, Lili: “GÉNERO Y DESARROLLO, CEPAM 1993, Quito Primera Edición, Pág .17.
- 23 Fuente, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999.
- 24 Fundación Fredrich de Colombia, noviembre de 1997

24-b VERDESOTO, Luis, “Las Agendas de Desarrollo de los 90”, CEPLAES, pág. 30,1999.

25 SECRETARIA TECNICA DEL FRENTE SOCIAL: “Plan Nacional de Desarrollo Social”, pág.3, 1996

26 SECRETARIA DEL FRENTE SOCIAL, Plan Nacional de Desarrollo Social, Pág. 27, 1996

27 OJEDA, Lautaro : “EL Descrédito de lo Social, Las Políticas Sociales en el Ecuador”, Pág. 47,CDS, Quito

28 OJEDA, Lautaro: “El Descrédito de lo Social: Las políticas Sociales en el Ecuador”, pág. 76 CDS. Quit.

29 VERDESOTO, Luis: “Las Agendas de Desarrollo de los 90”.CEPLAES- 1999.

30 VERDESOTO, Luis : “Las Agendas de Desarrollo de los 90”, pág. 48, CEPLAES. 1999, Quito.

31 VERDESOTO Luis, “Las Agendas de Desarrollo de los 90” pág.55. CEPLAES. Quito.

32 OJEDA, Lautaro: “El descrédito de lo social”, pág. 242, Primera edición 1.993.

31 - a AUTORES Varios, Modelos de Desarrollo de Estado, pág. 58. 1995

32 VERDESOTO, Luis: “Las Agendas de Desarrollo de los 90”, CEPLAES
