

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1989

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1989

Número 38

---

**SUMARIO**

La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur. <i>Joseph Rumbos.</i>	7
El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal. <i>Nicolás Eyzaguirre.</i>	31
La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. <i>Larry Willmore.</i>	49
La especificidad del Estado latinoamericano. <i>Enzo Faletto.</i>	69
La ecopolítica en el desarrollo del Brasil. <i>Roberto Guimarães.</i>	89
Las políticas sociales en Costa Rica. <i>Ana Sojo.</i>	105
La pobreza en el Ecuador. <i>Eduardo Santos.</i>	121
Los desastres naturales y su incidencia económico-social. <i>Roberto Jovel.</i>	133
Institucionalismo y estructuralismo. <i>Oswaldo Sunhel.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	157
Premio de economía Raúl Prebisch	159
Publicaciones recientes de la CEPAL.	161

# La pobreza en el Ecuador

*Eduardo Santos\**

El Ecuador es uno de los países en desarrollo que mayores transformaciones económicas ha experimentado y en el que, sin embargo, prevalecen las más altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, analfabetismo, morbilidad y hacinamiento.

En el artículo se analiza la evolución de diversas variables macroeconómicas, como la inversión, los precios internacionales de las materias primas, la deuda externa, la distribución del ingreso y los salarios reales, así como el desarrollo de la urbanización y el efecto de diversos desastres naturales en la economía nacional. Asimismo, se pasa revista a las políticas sociales de las últimas décadas, incluidos los planes y programas de desarrollo social, los enfoques sectoriales y el marco institucional de dichas políticas.

Una nueva política social debería partir de la gran heterogeneidad estructural que se observa en el país y aplicar medidas profundas de programación agraria que, sin inhibir el fomento agropecuario, detengan el éxodo de la población rural pobre a la ciudad. Se sugiere también un nuevo estilo de industrialización que contribuya de modo más eficaz a disminuir el desempleo y la subocupación. Igualmente, sería importante fomentar el desarrollo de la artesanía artística y utilitaria. Por último, se señalan algunos elementos básicos de la propuesta de una nueva política social, incluidos el aumento del grado de conciencia social, la movilización y la organización sociales.

\*Miembro del Instituto de Economistas de Quito, Ecuador.

## Introducción

En los años ochenta, el Ecuador, y en general América Latina, viven una de las crisis más profundas del siglo. Según la CEPAL, se trata, en rigor, de una década perdida. Esta crisis se encara con políticas de estabilización que tienen un profundo carácter recesivo, lo que determina tasas de crecimiento negativas del producto interno bruto, agudización del secular problema de la concentración de la riqueza y el ingreso y recrudescimiento del desempleo abierto y de la subocupación. Combinados, estos efectos acentúan los niveles de pobreza absoluta en el país y en la región.

Así por ejemplo, los niveles de pobreza absoluta y crítica, que en Ecuador eran de los más altos de América Latina, disminuyeron levemente como consecuencia del llamado auge bananero y petrolero, en especial en el período que media entre los años cincuenta y los setenta (cuadro 1). Sin embargo, a partir de 1982 nuevamente registran un retroceso si se consideran los niveles de concentración de la riqueza y del ingreso, el ritmo de crecimiento del producto social y las estadísticas de empleo. En función de estos indicadores, entre otros, la pobreza crítica se ubicaría en 1988, en un nivel similar al registrado en 1970, lo que indicaría que el Ecuador de hoy, en materia de pobreza absoluta y crítica, ha retrocedido casi dos décadas. Estaríamos, en consecuen-

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN  
DE LOS HOGARES BAJO LA LÍNEA  
DE LA POBREZA  
(Porcentajes)

	Alrededor de		
	1970	1981	1987
Argentina	8	8	
Brasil	49	46	
Colombia	45	43	
Costa Rica	24	23	
Chile	17	17	
Ecuador	55	53	55
Honduras	65	64	
México	34	32	
Perú	50	50	
Venezuela	25	25	
América Latina	39	37	

Fuente: Tomado de *De crisis a crecimiento equitativo*, Editado por Rob Vos.

cia, frente a una verdadera regresión social. Por desgracia, las estadísticas continuas en materia social están muy rezagadas y en periodos de crisis, cuando son más urgentes y necesarias, casi brillan por su ausencia. Pese a estas limitaciones, existen ciertas referencias más o menos confiables que permiten presumir que las condiciones de vida de la población pobre se deterioraron considerablemente con la crisis. Así lo prueba la caída de los salarios reales que, en lo que va corrido de los años ochenta, prácticamente se redujeron a la mitad. Cabe suponer que este deterioro ha sido aún más pronunciado en los grupos más pobres no asalariados, en particular en el sector campesino y en el sector informal urbano. Como circunstancias históricas agravantes, pueden mencionarse el debilitamiento del sistema de planificación indicativa, la renuencia a establecer estrategias de largo aliento, la preeminencia del enfoque coyuntural y la paralización de los procesos de cambio social, como la reforma agraria, que en el caso del Ecuador ha sido prácticamente olvidada. La obsesión del enfoque pragmático y de coyuntura, alentado sobre todo por el enfoque neoliberal monetarista, ha dejado de lado la perspectiva de largo plazo.

La así llamada década perdida es la prueba más evidente de que se han perdido el rumbo y la dimensión del desarrollo en América Latina, y en el Ecuador en particular, lo que incide en un

aumento sustantivo de la pobreza absoluta. Esta circunstancia conspira contra la estabilidad social y, lo que es más grave, contra la estabilidad política, en el contexto de la recreación democrática, el objetivo más elevado de nuestra sociedad. La democracia, en el caso del Ecuador, se conmueve por la constatación de que la mitad de la población ecuatoriana está segregada, discriminada y marginada, por los problemas existenciales que genera la pobreza absoluta, como la no satisfacción de las necesidades básicas. El drama del Ecuador no es, en particular, la insuficiencia dinámica del crecimiento de su producto social, dados los frecuentes auges del cacao, banano, camarones o petróleo, sino el desangramiento que significan la desarticulación y heterogeneidad sociales que se vislumbran en la extrema concentración de la riqueza y el ingreso. Con propiedad se puede decir que el desafío existencial del Ecuador es superar su drama social en mayor medida que su reto económico. En pocas partes tiene mayor trascendencia la lucha contra la pobreza absoluta que en el Ecuador, en donde todavía, pese a ser uno de los países que más se transformaron en el mundo en desarrollo y en América Latina en la posguerra, prevalecen las más altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, analfabetismo, semialfabetismo, deserción escolar, morbilidad, hacinamiento, tugurio y suburbio.

## I

### El comportamiento del producto interno bruto y la pobreza absoluta

De la experiencia histórica del Ecuador se puede inferir que no existe una correlación muy estrecha entre el ritmo de crecimiento del producto interno bruto y los niveles de pobreza absoluta, ya que a pesar del auge reiterado del modelo agroexportador (cacao, arroz, café, banano) y del más reciente apogeo petrolero, se han mantenido niveles de pobreza absoluta que sitúan al país en los niveles más altos de América Latina. Si bien es cierto que fue uno de los países que registraron mayores niveles de transformación eco-

nómica en la posguerra, el Ecuador no ha logrado una transformación social equivalente; y aunque ya no es el país más atrasado, pues ha superado los niveles de Haití, Honduras, Bolivia y Paraguay y se aproxima a los países de nivel medio de desarrollo de América Latina, sigue viviendo en la penumbra del desarrollo por el elevadísimo nivel de pobreza que aqueja a su población, la prueba más clara de que el modelo de desarrollo no funciona adecuadamente, sobre todo en lo referente a equidad.

En la década en curso, debido al ajuste recesivo y a las políticas de estabilización (cuadro 2) el producto interno bruto registró una tasa de crecimiento negativa en 1983, al igual que en 1987 por el terremoto del 5 de marzo, y tenues recuperaciones en 1984, 1985 y en 1986 año de la caída vertical de los precios del petróleo. Se registraron tasas positivas en 1980, 1981 y 1982, en que la economía nacional, a pesar de su crecimiento moderado, se resintió por los efectos negativos del conflicto fronterizo con Perú y por el cese de las corrientes privadas de financiamiento que puso en primera línea el problema de la deuda externa.

En suma, el Ecuador de hoy vive con un cinturón que tiende a estrangular su economía,

—la deuda externa— y con un cinturón que tiende a romper el estómago, que es la deuda interna. Son los frutos del ajuste de corte recesivo que contrae la demanda para buscar la estabilización y que comprime los gastos sociales (salud, educación), con profundas repercusiones en la redistribución del ingreso. Al mismo tiempo, la óptica miope del mercado libre deja flotar dos indicadores básicos de la economía nacional, el tipo de cambio y la tasa de interés, sacrificando la inversión, en aras de una especulación que sólo enriquece a los más ricos. Así el modelo neoliberal monetarista se constituye en una forma de regresión social que consagra el crecimiento de la pobreza absoluta.

Cuadro 2  
ECUADOR: TASAS DE CRECIMIENTO  
(A precios de 1975)

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>	1987 <sup>b</sup>
PIB Total (a precios de comprador)	5.60	5.30	4.90	3.90	1.20	-2.80	4.20	4.30	3.20	-5.20
Consumo total	11.80	6.10	7.60	4.40	1.50	-3.10	1.60	2.30	0.50	1.80
Consumo final de los hogares	10.40	6.40	7.20	4.80	1.80	-2.40	2.70	3.60	0.70	2.50
Consumo final de las administraciones públicas	18.70	5.10	9.00	2.40	0.50	-6.20	-3.60	-4.20	-0.40	-2.00
Formación bruta de capital	17.20	-2.80	8.80	-13.40	12.60	-31.20	-1.40	8.00	1.90	0.70
Formación bruta de capital fijo total	23.30	-0.30	6.10	-7.20	0.70	-26.10	-4.50	6.90	2.90	6.90
F.B.C.F. administraciones públicas	0.70	-9.00	27.20	6.60	-12.90	-19.50	-3.40	17.80	9.60	-7.60
F.B.C.F. resto de agentes	33.50	2.10	0.80	-11.60	5.90	-28.30	-4.90	3.00	0.20	13.40
Exportaciones	-8.40	5.00	-2.40	4.70	-5.00	2.40	12.50	12.00	9.50	-17.10
Importaciones	16.70	-0.10	10.10	-9.30	6.90	-24.60	-2.40	7.30	-0.80	11.40
PIB Total (a precios de productor)	5.10	5.80	4.50	5.10	1.40	-1.70	4.10	4.20	3.30	-5.40

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador* N<sup>os</sup> 7 y 11.

<sup>a</sup> Semidefinitivas.

<sup>b</sup> Provisionales.

## II

### El coeficiente de inversión

No cabe duda que el debilitamiento de la inversión (cuadro 3) es una de las secuelas más graves de la crisis y de las políticas de ajuste. Dicho

debilitamiento ha incidido, de manera profunda, en la parálisis, la regresión o el decaimiento del proceso de acumulación de capital, en la dismi-

Cuadro 3  
ECUADOR: COEFICIENTES DE INVERSIÓN

	Inversión bruta interna/PIB	Inversión bruta fija/PIB
1980	26.6	23.7
1981	22.1	20.9
1982	24.6	21.0
1983	17.4	16.0
1984	16.5	14.7
1985	16.7	15.0
1986 <sup>a</sup>	16.5	15.0
1987 <sup>b</sup>	16.0	14.0

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador*, N° 8 y 9.

<sup>a</sup> El coeficiente de inversión para 1986, de acuerdo con estimaciones preliminares, ascendió a 11.7. Posteriormente, el Banco Central reajustó dicha cifra.

<sup>b</sup> Estimado.

nación del ritmo de crecimiento de los sectores productivos y en la caída de la inversión, tanto pública como privada. Ha habido, por lo tanto un incremento considerable del desempleo abierto, que se ha duplicado en lo que va corrido de la década y, lo que es más grave, ha influido en los complejos eslabonamientos y dependencias recíprocas entre los sectores formal e informal de la economía. El debilitamiento del sector formal tiene graves repercusiones en el sector informal, que crece aceleradamente por los factores de arrastre que conlleva su mayor grado de ineficiencia. Así, ha recrudecido en este sector la pobreza absoluta, que alcanza a más del 90% de la población activa de dicho sector.

### III

## La distribución del ingreso

La crisis y las políticas de estabilización han generado un proceso de aguda concentración de la riqueza y el ingreso, que se puede apreciar en la participación de los asalariados en el producto interno bruto (cuadro 4). Esto significa que el modelo tradicional se ha vuelto más concentrador aún con la crisis, lo cual implica en rigor que el peso de esta crisis lo absorben, de preferencia, los sectores más pobres de la población, que aumentan en número y en su participación relativa en la población total. La situación ha empeorado aún más debido a que se han comprimido los gastos sociales, sobre todo en educación y salud, que tienen un gran efecto redistribuidor del ingreso.

Cuadro 4  
ECUADOR: DISTRIBUCIÓN DEL PIB ENTRE  
REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS  
Y EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN,  
1980-1986  
(Millones de sucres y porcentajes)

Años	Remuneración de los empleados		Excedente bruto de explotación	
	Sucres	Porcentajes	Sucres	Porcentajes
1980	93 662	31.9	175 187	59.8
1981	105 275	30.2	210 755	60.4
1982	120 017	28.9	259 967	62.5
1983	135 761	24.2	377 847	67.4
1984	179 524	22.0	565 415	69.0
1985	231 506	20.0	737 674	66.0
1986 <sup>a</sup>	291 218	21.0	924 528	67.0

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador* N° 9.

<sup>a</sup> Según estimaciones preliminares, en 1986 la remuneración de los trabajadores ascendía al 16% del PIB. Este índice apareció reajustado al 21% posteriormente.

## IV

## Los salarios reales

Una de las consecuencias más trágicas de las políticas de ajuste que han caracterizado la década de 1980 en América Latina, ha sido la caída de los salarios reales. Esta contracción ha sido particularmente grave en el Ecuador donde se ha pasado de un índice de 100% en 1980 a un índice estimado por la CEPAL de 61.8% en 1986 (salario mínimo vital general, 1986, promedio enero-octubre) (cuadro 5). Se supone para 1987 y 1988 una pérdida aún mayor por la aceleración del proceso inflacionario. El deterioro en el nivel de remuneraciones ha significado una caída de la demanda, que se ha traducido en una mayor

contracción del ya reducido mercado interno y esto, a su vez, ha contribuido a hacer más profunda la recesión.

Cuadro 5  
ECUADOR: SALARIOS MINIMOS URBANOS

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>
100	86.2	75.9	63.6	62.8	60.8	61.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.  
<sup>a</sup> Cifras preliminares.

## V

## El crecimiento urbano

Uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia del Ecuador es el acelerado ritmo de crecimiento urbano (cuadro 6), que figura entre los más altos de América Latina. Este crecimiento ha dado al país un relativo equilibrio y armonía interurbana y urbano-rural, circunstancia que también se observa en Colombia. Ecuador es un país con muchas ciudades medianas y pequeñas, con dos grandes polos de desarrollo, Guayaquil y Quito, y un polo menor, Cuenca. Pero a pesar de esa relativa armonía que se ha señalado, se han presentado tendencias crecien-

tes hacia la macrocefalia, en particular en Guayaquil, con el alarmante crecimiento del suburbio que, en rigor, es el elemento más representativo de la pobreza absoluta. Cabe afirmar, entonces, que el proceso de urbanización se ha caracterizado por una contradicción permanente entre la modernidad y la agudización de los conflictos y manifestaciones de violencia sociales, como la alarmante proliferación de la delincuencia, en particular en Guayaquil y Quito.

En los últimos tres quinquenios (cuadros 1 y 6) ha aumentado la urbanización, sin que eso

Cuadro 6  
ECUADOR: INDICADORES DEMOGRAFICOS

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Población total (miles de personas)	7 035	7 893	8 123	8 361	8 606	8 857	9 115	9 378	9 647	9 922
Urbana	2 940	3 629	3 825	4 021	4 226	4 444	4 677	4 881	5 094	5 310
Rural	4 095	4 264	4 298	4 340	4 380	4 413	4 438	4 497	4 553	4 612
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	26	29.2	30	30.9	31.8	32.7	33.7	34.7	35.6	36.7

Fuente: CONADE INEC-CELADE, Ecuador: estimaciones y proyecciones de población 1950-2000, Quito, diciembre 1984. INEC CONADE, Proyecciones de población ecuatoriana 1982-1993, noviembre 1985. Datos provisionales.

abriera un camino para acabar con la pobreza absoluta sino que, por el contrario, ésta se ha mantenido e incluso ha crecido con la crisis. Pero se ha desplazado de los sectores urbanos a las metrópolis. A este respecto, es inquietante que la violencia, en su manifestación social de guerrilla urbana, haya tenido brotes esporádicos en el Ecuador, como es el caso de "Alfaro Vive"; hecho más preocupante aún si se considera que durante

varias décadas el país se caracterizó por ser un oasis de paz en América Latina. Todo ello induce a reflexionar sobre la importancia estratégica de combatir la pobreza absoluta, caldo de cultivo de la violencia social. Las medidas represivas son insuficiente frente al enfoque positivo de las políticas de desarrollo con justicia social, que tienden a eliminar la violencia social, uno de los males que más ensombrecen nuestra democracia.

## VI

### Los desastres naturales

El decenio de 1980, además de caracterizarse por la crisis estructural persistente de la economía, ha presenciado grandes y graves desastres naturales, como las inundaciones de 1983 y el terremoto del 5 de marzo de 1987.

Las inundaciones destruyeron buena parte de la infraestructura vial de la costa, con grave perjuicio para las cosechas de los productos alimentarios básicos y una escasez general de productos agropecuarios. A causa de esta escasez la

inflación llegó a un nivel superior al 50%, hecho inusitado en un país acostumbrado a la estabilidad financiera y monetaria. Por su parte, el terremoto, que destruyó el oleoducto transecuatoriano, dejó más de setenta mil damnificados en la región oriental y afectó el casco colonial de Quito, considerado patrimonio cultural de la humanidad. Estos desastres contribuyeron al recrudecimiento de la pobreza absoluta, en especial entre los campesinos.

## VII

### Los precios internacionales de las materias primas

Para una economía de crecimiento hacia afuera, como la ecuatoriana, uno de los factores que con mayor dramatismo han contribuido a la crisis ha sido el deterioro de los términos del intercambio (cuadro 7). Esto ocurrió, en particular, por la espectacular caída de los precios del petróleo, en 1986, y además por el alza persistente de los precios de los bienes importados. Contribuyó también la especulación derivada de la flotación del tipo de cambio, en el marco de un escenario internacional en que prevalece "el caos monetario" y la flotación irresponsable y no coordinada de los tipos de cambio entre los principales países

industrializados de la OCDE. El estrangulamiento externo ha sido el factor que más ha acelerado la crisis.

Cuadro 7  
ECUADOR: TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>
85.6	68	52.5	47.3	35.3	19.9

Fuente: Banco Central del Ecuador.

<sup>a</sup> Cifras provisionales.



## VIII

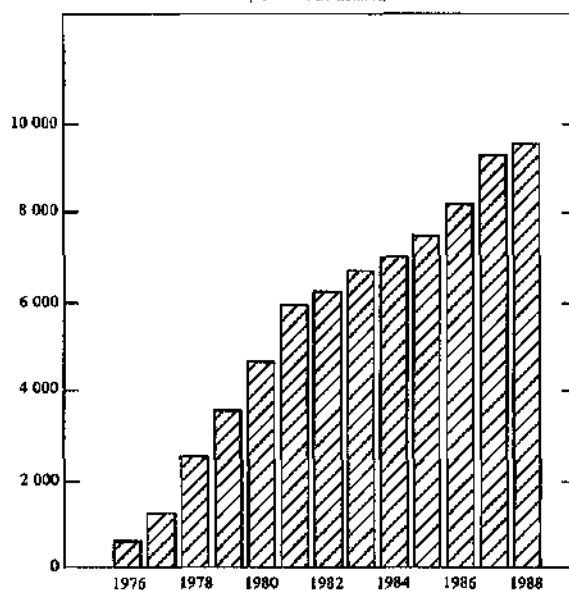
### La deuda externa

En los años transcurridos de la década, no cabe duda que el aspecto más negativo del desarrollo económico y social del Ecuador ha sido la herencia del denominado "agresivo" endeudamiento externo, que de apenas 693 millones de dólares, en 1976, ascendió a una cifra aproximada de 11 000 millones al promediar 1988. De 1976 a 1986, es decir, en sólo 10 años, la deuda externa creció 12 veces (véase gráfico). Este hecho ha contribuido a que el servicio de la deuda externa se convirtiera en el problema crucial de la crisis y del desarrollo. No sólo asfixia las posibilidades

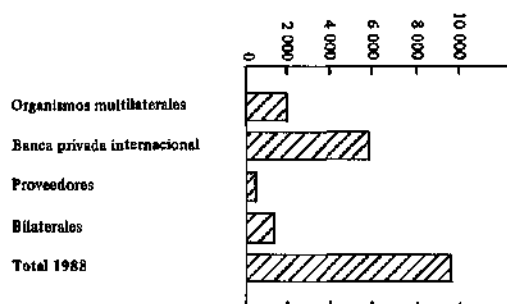
de crecimiento económico y obliga a mantener políticas de estabilización recesivas —impuestas desde afuera (FMI)— que afectan y restringen la demanda efectiva, en especial el consumo de los estratos medios y pobres; también castiga duramente tanto la inversión pública como la privada, con un alto costo humano y social.

O sea, la deuda externa se ha constituido en la forma más perversa de dependencia y es uno de los elementos básicos de la regresión social que se observa en América Latina y en especial en el Ecuador.

Gráfico I  
DEUDA EXTERNA  
(Millones de dólares)



COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN 1988  
(Millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Nota: Años 1987 y 1988, datos provisionales.

## IX

## Las políticas sociales en las últimas décadas

En el Ecuador, como ha sido usual en América Latina, el análisis social se enfocó tardíamente y desde una óptica sectorial y se ha avanzado muy poco en su análisis desde una perspectiva global. Recientemente, algunos indicios permiten afirmar que esta tendencia está cambiando, por los enfoques multi e interdisciplinario que se empiezan a vislumbrar en las ciencias sociales. Sin embargo, se trata de los primeros pasos y es enorme todavía la tarea que queda por realizar en el futuro para percibir las características estructurales y los matices de interdependencia entre los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales; por ejemplo, la interacción entre la estructura económica y los niveles de organización, concientización, movilización y participación sociales, en el contexto de la planificación y de las estrategias para el desarrollo.

Se ha avanzado con cierta profundidad en el estudio de los procesos de acumulación de capital; con menor ritmo y nivel, en el de la distribución de la riqueza y el ingreso y menos aún, en el de la capacidad de aprovechamiento de los recursos, en especial humanos. La importancia que se concede a estos aspectos económicos contrasta con la escasa percepción del papel que ha tenido, particularmente en los países andinos, el lento, en ocasiones desgarrador proceso de mestizaje. Sus desafíos van desde las relaciones interétnicas de explotación hasta el sistema de mercado, todo lo cual incide en los patrones seculares de concentración y distribución de la riqueza y el ingreso, y en las pautas culturales para la integración social. También incide en la asimilación y creación de la ciencia y la tecnología, campo de máximo rezago frente a los países industrializados. Esta heterogeneidad estructural, sobre todo en lo social y cultural, no ha sido plenamente identificada y representa una crisis de identidad cultural. El fenómeno es consustancial a los sistemas de dependencia en que se han desarrollado América Latina y el Ecuador en particular, y en la medida que la crisis de identidad se resuelva o perdure, constituye la matriz por excelencia para

advertir las potencialidades del desarrollo económico y social de la región, o sus grandes obstáculos.

Por otra parte, los avances de la ciencia económica y el rezago relativo de la interpretación sociológica, política y sobre todo cultural, reflejan un desarrollo muy desigual que hace difícil un enfoque integral e integrado del desarrollo, entendido como desarrollo humano. Hay que superar dicho rezago para comprender mejor la dinámica del desarrollo.

Además, el enfoque de la pobreza tanto absoluta como crítica ha sido relativamente marginal y sólo recientemente ha surgido el enfoque de las necesidades básicas, que ha contribuido al análisis del problema de la pobreza. Los estudios sobre la marginalidad realizados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica al finalizar la década de 1960, ilustran de manera objetiva los graves problemas de la pobreza en el Ecuador, que entonces afectaba a más del 50% de la población económicamente activa. No se puede desconocer que los censos nacionales de población y vivienda, que se realizan a partir de 1950, así como los censos agropecuarios, han dado a conocer cuantitativamente la estructura demográfica y los caducos sistemas de tenencia y uso de la tierra. Estos tienen su expresión más elocuente en la persistencia del latifundio y en la proliferación del minifundio, los dos obstáculos estructurales que generan mayores niveles de pobreza en el Ecuador.

No se puede dejar de señalar que el proceso de planificación en el Ecuador tiene ya más de tres décadas de existencia. En 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA, actualmente CONADE), institución que ha contribuido notablemente a recrear el diagnóstico social. Según ese diagnóstico, el obstáculo más pertinaz para el desarrollo del Ecuador es el índice alarmante de pobreza absoluta que, con la crisis, ha retomado los niveles de 1969, o sea, más del 50% de la población del Ecuador.

## X

## Los planes y programas de desarrollo social

Los planes y programas de desarrollo social han estado inmersos en los planes generales y las estrategias de desarrollo aplicados desde los años sesenta hasta la actualidad. Dichos planes globales y estrategias pusieron énfasis en la urgente necesidad de introducir cambios estructurales, en particular para superar las caducas formas de tenencia y uso de la tierra, así como los demás sistemas que acentúan el proceso de concentración de la riqueza y el ingreso. Sin embargo, se aprecia un divorcio entre lo que debe ser y lo que es; si bien la comprensión de la problemática social induce a fijar objetivos y metas (en el campo de la utopía), de hecho han sido fragmentarios y escasos los logros en materia de cambio estructural. Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, conjuntamente con el decreto 1 001, abolieron las formas precarias de tenencia y uso del suelo, y universalizaron las relaciones capitalistas en el campo, pero sin superar el problema básico de la existencia del latifundio y sobre todo del minifundio, que perdura hasta nuestros días.

En este aspecto es importante señalar que, más que el cambio estructural, ha contribuido a la integración y transformación sociales en el Ecuador, la extraordinaria movilidad horizontal de la población—las migraciones internas—, una de las más intensas del mundo en desarrollo. Vale decir, entonces, que el dinámico proceso de colonización de la costa y, más recientemente, del oriente, han sido la fuente más viva de integración y articulación sociales. La expansión de la frontera agrícola y el acelerado crecimiento urbano unido a la armonía urbano-rural e interurbana, han sido obra de los caminantes de la tierra más que logros de los propósitos deliberados de cambio estructural. El Ecuador tiene una rica demografía y una de las más articuladas, conjuntamente con Colombia, pero este fenómeno no alcanza su plenitud, por la persistencia de la pobreza absoluta y por la ausencia de cambios estructurales, que día a día son más urgentes, ya que se van reduciendo las posibilidades de expansión de la frontera agrícola y de colonización interna.

## XI

## El enfoque sectorial social

En América Latina, así como en el Ecuador, prevalece un enfoque de corte sectorial en el diseño de la política social, centrado particularmente en los aspectos de salud, educación, alimentación y vivienda, y también en los problemas del empleo. Dicho enfoque corresponde al desafío existencial de mejorar los sistemas de reproducción biológica y de reproducción social, lo que ha llevado a destacar la importancia de la satisfacción de las necesidades básicas, sin desconocer los grandes logros alcanzados en los campos sectoriales mencionados. Sin embargo, no ha permitido desentrañar las causas básicas de la pobreza absoluta, ya que éstas son síntomas y no las causas del mal

funcionamiento del modelo de desarrollo. Aunque parezca paradójico, considerar los indicadores negativos de la pobreza absoluta como elementos en sí y no en el contexto de la funcionalidad global del sistema, ha significado que persistan en forma contumaz los alarmantes índices negativos de desarrollo social. Destacan entre ellos la alta mortalidad general y particularmente infantil, la expansión de la denominada geografía del hambre, que abarca sobre todo a la población indígena de la sierra ecuatoriana, el predominio de altas tasas de analfabetismo y de semi-analfabetismo, la alarmante deserción escolar, la proliferación del suburbio en Guayaquil y del

tugurio en Quito, que constituyen la negación más amplia de las soluciones habitacionales. Todos estos indicadores adversos, dramáticos y negativos, muestran que la óptica sectorial y asistencial no es la solución para el drama social; de ahí

la importancia estratégica de ir hacia un enfoque global que tenga como razón de ser la eliminación de las causas de la pobreza absoluta, mediante el cambio social.

## XII

### El marco institucional social

De un modo que podría calificarse de tardío, sólo al finalizar los años setenta se empieza a perfeccionar en el Ecuador el marco institucional para dotar a la política social de una visión de conjunto. Así se crea el Ministerio de Bienestar Social, instancia institucional y organismo del sector público encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social, en forma sistemática, en los campos de la seguridad social, protección de menores, cooperativismo, promoción popular y bienestar social. No se menciona la lucha para elimi-

nar la pobreza absoluta y quizá esta omisión no sea puramente casual.

Por otra parte, pese a los esfuerzos realizados y a los logros alcanzados, el marco institucional, aparte de ser tardío, tiene aún deficiencias estructurales graves debido al escaso nivel de coordinación interinstitucional y a la carencia casi absoluta de coordinación en las relaciones entre los sectores público y privado; este último ha cumplido un papel importante desde el punto de vista asistencial.

## XIII

### Hacia el diseño de una nueva política social

Ha sido evidente el sostenido, y en ocasiones muy alto, crecimiento económico que ha registrado el Ecuador en varias fases de su historia, sobre todo en la época del auge del cacao, arroz, banano y petróleo. Pero este crecimiento no guarda relación ni armonía con el heterogéneo desarrollo social. Las contradicciones sociales, cuya expresión más violenta es la miseria y la pobreza extrema que afectan a más del 55% de la población y en especial a la población campesina, es una demostración de la desarticulación entre el desarrollo económico, en términos de crecimiento, y el desarrollo social. Este debe entenderse como un esquema que genere iguales oportunidades, en libertad, para toda la sociedad ecuatoriana. No cabe duda que los alarmantes índices de pobreza absoluta reflejan formas de discriminación social que deben superarse.

Es importante reiterar que la característica

social del Ecuador es que constituye un ejemplo clásico, en el contexto del subdesarrollo, de heterogeneidad estructural. Son pocos los países en el mundo que presentan más rasgos de contraste social. Al respecto, cabe recordar lo expresado por Emilio Bonifaz en un artículo sobre la población marginada de la sierra ecuatoriana: "Un profesor de historia natural del Instituto Max Plank de Alemania, cuando después de su visita a Bolivia, Perú y Ecuador, le pedí que en pocas palabras me diera a conocer su impresión sobre Ecuador, me dijo: Cuando se sale de una ciudad en auto y se viaja por una carretera, al cabo de una hora se han recorrido 100 kilómetros en el espacio; pero en el tiempo se han retrocedido tres siglos. En efecto, se va por los caminos sin ver cómo del siglo xx se ha retrocedido al siglo xviii. Estamos tan acostumbrados a la miseria que la atravesamos sin verla, a veces sin querer verla".

Estos hechos han originado un nivel sociológico con un alto componente de contradicción en América Latina, donde conviven, casi en forma natural, la modernidad con la pobreza absoluta, lo que divide prácticamente al país en dos países paralelos, el uno lleno de opciones, el otro casi inerte.

Regis Debray afirma, refiriéndose a Guayasamín: "Los indios de los Andes jamás han cabalgado detrás de un Zapata y jamás han podido sentarse, ni siquiera por una semana, en el terciopelo del sillón presidencial, encarnados en un Pancho Villa con su euforia y sus botas. Raza vencida desde el principio hasta el fin; Guayasamín no tiene una victoria que cantar ni consuelos que ofrecer. No conmemora ninguna historia aureolada; declama la desesperación; no articula sino dolores fijos punzantes, repetidos. Sus telas en blanco y negro tienen la banalidad de las lágrimas; sus rostros el anonimato de los crucificados al nacer".

Frente al drama de la sociedad ecuatoriana, representado por el abrumador índice de pobreza absoluta, que abarca más de la mitad de la población, se reflexiona: ¿Por qué no hay una convulsión, un proceso revolucionario que rompa el esquema tradicional de injusticia social? Se ha querido encontrar una respuesta en el gigantesco éxodo campesino desde la sierra hacia la costa, a partir de la revolución industrial y de la inserción del país en el mercado internacional como proveedor de materias primas. El país se hace y rehace en función de un acelerado proceso de migraciones internas. Al inicio de la revolución industrial, apenas el 10% de la población habitaba en la costa; ahora hay un equilibrio entre la población de la costa y la sierra y, como se indicó, hay un creciente poblamiento de la región oriental. Esta extraordinaria movilidad horizontal que se produce en varios lugares de gran dinamismo del comercio exterior, aunque no va acompañada de una movilidad vertical equivalente, es la causa más profunda de que se hayan diluido las tensiones sociales y no hayan llevado a la rebeldía social como medio básico de lograr la integración y desarrollo nacionales, como sucedió en México con la revolución agraria, o en Bolivia.

Sin embargo, la expansión de la frontera agrícola y la colonización interna, son procesos que día a día se van saturando, de manera que es

imprescindible e impostergable avanzar hacia una nueva estrategia de desarrollo. Esta debe basarse en un cambio social en que las reformas agrarias, urbana y fiscal, sean los instrumentos más importantes para superar los obstáculos que se anteponen al desarrollo. La reforma agraria debe ir acompañada de la garantía de la tenencia y uso de la tierra eficientemente cultivada. ¿Cómo resolver esta aparente contradicción? Mediante una profunda reforma agraria en las tierras habilitadas por los grandes proyectos de regulación y distribución del agua, como el proyecto Daule-Peripa que, sobre todo con el trasvase hacia la península de Santa Elena, puede favorecer a más de doscientas mil familias, si la reforma se aplica en las áreas incorporadas. De este modo se beneficiaría con esa gran obra de infraestructura —que ha sido financiada principalmente con los excedentes que ha generado el petróleo— a más de un millón de ecuatorianos. En igual sentido se puede proceder con los demás proyectos de riego que se impulsen en el futuro. En consecuencia, no es válido afirmar que la reforma agraria sea incompatible con el fomento agropecuario y con la garantía, por ejemplo, de inafectabilidad ganadera, de productos de exportación o de consumo interno en zonas prioritarias predeterminadas. La programación agraria no tiene otra alternativa que el desafío clave del proyecto estratégico de reforma agraria unido al fomento agropecuario, si se quiere combatir la pobreza absoluta y el éxodo permanente de la población pobre campesina hacia la ciudad, que incrementa el sector informal urbano, en especial en el suburbio de Guayaquil y en el tugurio de Quito. Ningún sistema de corte asistencial puede resolver los problemas de la pobreza absoluta si no se hacen los cambios estructurales que exigen la historia y el país.

El diseño de una nueva política social está comprometido con otro cambio estructural estratégico, que consiste en avanzar hacia un nuevo estilo de industrialización basado en la dotación de factores productivos del Ecuador. En otras palabras, en una industria que utilice preferentemente la mano de obra, que es el factor más abundante, en vez del capital, que es el factor más escaso. Esto implica cambios profundos en el marco institucional de la industria, como las leyes de fomento industrial y el sistema financiero de apoyo. En esta perspectiva, la industria se con-

vertiría en un elemento importante en la solución del angustioso problema del desempleo abierto y de la subocupación. Por otra parte, es igualmente importante fomentar el desarrollo de la artesanía artística y utilitaria, reconvirtiendo esta última, en la medida de lo posible, en pequeña industria. Asimismo se debería fomentar el desarrollo industrial orientado a la exportación, de preferencia la agroindustria, para dar mayor valor agregado a las materias primas que se exportan. Con ese fin habría que utilizar el sistema de programación conjunta del grupo subregional andino y la nómina de apertura de mercados en el seno de la ALADI. Un desafío estratégico es racionalizar el proceso de sustitución de importaciones, que se encuentra en una etapa intermedia de desarrollo.

Para que los cambios estructurales sean factibles, es imprescindible realizar un esfuerzo imaginativo y audaz con el fin de impulsar la transferencia más fluida de tecnología y el proyecto básico de creación científica y tecnológica. Pero previamente es indispensable introducir cambios profundos en los sistemas y contenidos de la educación, en todos sus niveles, y por cierto eliminar el analfabetismo.

La nueva política social que se propone, descansa en los siguientes elementos fundamentales:

- *La concientización social.* En el Ecuador no existe todavía plena conciencia nacional del problema de la pobreza; más bien existe una cultura de la pobreza, que mira el fenómeno con fatalismo, como una parte inherente a la idiosincrasia nacional y a los modelos tradicionales de desarrollo económico y social. Se debe crear una nueva cultura, que tenga como centro neurálgico la denuncia de la pobreza a nivel internacional y a nivel interno. La pobreza absoluta es el resultado de la dependencia, de las relaciones centroperiféricas y de un modelo interno que, por su propia dinámica, concentra la riqueza y el ingreso.
- *La movilización social.* La sociedad ecuatoriana enfrenta el desafío de movilizar la población en una verdadera cruzada contra la pobreza absoluta, en la cual tengan un papel estratégico los partidos políticos.
- *La organización social.* Ningún proyecto nacional de desarrollo tendrá resultados positivos si no se parte de una organización social adecuada para vencer el atraso y el subdesarrollo y, lo que es más grave aún, la pobreza absoluta. La democracia ecuatoriana sólo será viable en plenitud si se parte de un esquema de justicia social en libertad, que es inherente a la creación del socialismo democrático.