

¿Qué va a hacer, señor presidente, con la cuestión social?

Por Lautaro Ojeda Segovia

Las políticas de ajuste, los «salvatajes» bancarios y la corrupción han dejado un tendal de víctimas entre pequeños y medianos empresarios, asalariados, mujeres, niños y comunidades rurales, particularmente indígenas

La “cuestión social” se presenta en el país más acuciante que nunca. Interroga, en su dramatismo, las seguridades de la retórica, las hipótesis de las acciones de los gobiernos y las recetas de las agencias financieras que inspiran o condicionan las políticas de estos.

El tema más complejo y controversial es la pobreza. La magnitud de su extensión y profundidad amenaza al orden y a la paz interna y coloca al gobierno contra el muro, lo que podría obligarlo a tomar medidas de gran riesgo.

La pobreza también cuestiona a la

sociedad en general, en términos de justicia y de la concepción misma del significado concreto de la democracia, del desarrollo, de la igualdad, de los derechos individuales y colectivos, de la solidaridad. En suma, de los derechos fundamentales del ser humano.

Vinculados, o girando en forma satelital a la pobreza, se identifican diez problemas fundamentales que no deben ser obviados por el próximo gobierno y por todos los ecuatorianos. La pobreza, la inequidad, el desempleo y subempleo, la declinación del gasto social, la corrupción, la impunidad, la focalización de los grupos vulnerables, la subordinación de la política social a la política económica, la cultura antiimpositiva y la regresividad en el sistema distributivo, el cuestionamiento de los principios rectores de la seguridad social, son temas insoslayables. En este momento crucial, la sociedad demanda el pronunciamiento de los dos candidatos que disputarán la presidencia de la República el 24 de noviembre.

1. Pobreza

La pobreza afecta a la mayoría de la población ecuatoriana y lo hace en

forma desigual. En el campo, 7 de cada 10 personas viven en hogares pobres, siendo más afectados los indígenas. En las áreas urbanas, 4 de cada 10 personas son pobres.

La pobreza y la indigencia se ensañan con la población indígena y sin educación. También los niños son especialmente vulnerables: el 63% de los menores de 15 años vive en hogares pobres.

2. Inequidad

La creciente y humillante concentración de la riqueza y de los privilegios refleja el alto grado de inequidad prevaleciente en el país. Entre 1990 y 2000, el 10% más rico de la población concentró 10% más del ingreso (pasó de 35% a 45% del total), en tanto que el 10% más pobre redujo su participación de 1,8% a 1,1% (Gráfico 1).

3. Declinación del gasto social

De acuerdo con un reciente estudio de la CEPAL, Ecuador tiene un gasto social medio entre los países de América Latina. En el caso particular del gasto en salud, se encuentra entre los más bajos, y el gasto en educación ha experimentado una declinación más pronunciada que la de la región (Gráfico 2).

4. Desempleo y subempleo



Foto: Rodrigo Buenadía.

El vendedor ambulante, una cara más de la extendida pobreza urbana.

Una de las características de la nueva crisis ha sido un fuerte impacto sobre el desempleo abierto, que ascendió de 8% en 1998 a 17% en 1999, para luego comenzar a descender a partir de 2000, hasta el 10,6% en mayo de 2001.

5. Focalización de los grupos vulnerables

Una de las políticas más difundidas de racionalización del gasto social es la de su focalización, esto es, concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales claramente identificados.

Pero la magnitud, profundidad y universalización de la pobreza cuestionan la “focalización” de la mayoría de la población. Sería más simple focalizar las políticas para la minoría que concentra la riqueza y mejorar la calidad de programas universales de salud, educación y vivienda. En otras palabras, seleccionar a los más pobres de entre los pobres es discriminar entre una población mayoritaria igualmente necesitada, excluyendo a quienes se considera menos infortunados.

6. Corrupción (evasión tributaria)

Una de las lacras sociales y económicas más preocupantes es la corrupción, íntimamente vinculada con el debilitamiento de los valores morales de la sociedad. Ésta ha puesto al descubierto la debilidad de las instituciones y las personas ante el poder del dinero.

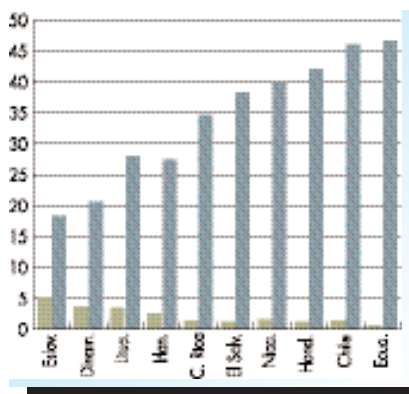
En 1997 el Conam calculó en \$ 18 billones la evasión tributaria, lo que revela un vacío moral expresado en la permisividad ideológica, social y política del gobierno y de la sociedad. La carencia de escrúpulos ha generalizado la disposición arbitraria de fondos públicos, el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias.

7. Impunidad

La impunidad es una de las principales causas de la ruptura de la ley, del abuso de autoridad y de la delincuencia. Son numerosas las violacio-

Efecto redistributivo (porcentaje del ingreso que reciben el 10% más rico y el 10% más pobre)

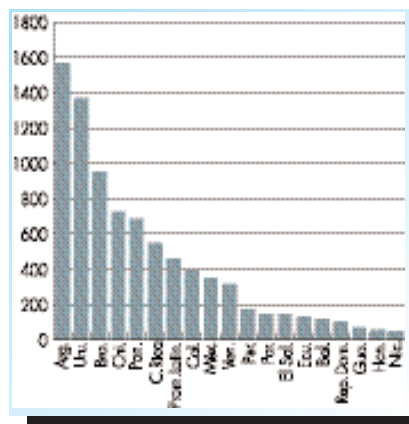
Gráfico 1



Fuente: Banco Mundial, 1999.

El nivel per cápita de gasto social es bajo comparado con otros países (1997)

Gráfico 2



Las brechas de la inversión social por persona con el promedio latinoamericano es casi de 1 a 5 y con algunos llega a ser de 1 a 15.

Fuente: CEPAL.

nes de los derechos humanos, robos y asesinatos cometidos por personajes de la vida política y económica. Sin embargo, sus autores no han sido juzgados o han sido declarados inocentes.

La impunidad reconfigura el discurso autoritario e incrementa los mecanismos alternativos de vigilancia y control, alimentando las propuestas de certidumbre ofrecidas por numerosas organizaciones de “seguridad” y contribuyendo a erosionar el vínculo social.

8. Subordinación de la política

social a la política económica

Cualquier proceso de redistribución del ingreso y la riqueza no es –según Eduardo Bustelo– un problema técnico, sino político. La política social es esencialmente la construcción de la sociedad y la política en general debe dirimirse en su propio ámbito. Es un acto maniqueo pensar en lo social fuera de la política; la política económica no se puede separar de la social, ni pensar que primero son las reformas económicas y luego las políticas sociales, como si éstas fueran una ambulancia que escolta a las primeras recogiendo a los heridos.

9. Cultura antiimpositiva y regresividad en el sistema distributivo

Conforme se desarrolla la crisis, los tributos se han trasladado hacia la población de menores ingresos por medio de la preeminencia de impuestos indirectos como el IVA. La participación de los impuestos directos ha disminuido. Esta tendencia repercute en un presupuesto fiscal cada vez menos redistributivo.

En el período 1996-2000, la carga tributaria en relación con el PIB es una de las más bajas de América Latina (Bolivia 11,8%; Perú 14,3%; El Salvador 12,12%; Chile 17,79%; Costa Rica 22%; Uruguay 27,62%, y Ecuador 10,8%).

Al mismo tiempo se protegen y desgravan las grandes fortunas, mientras se exige a los pobres financiar las políticas de interés colectivo, invocando solidaridad, autogestión y participación ciudadana y comunitaria.

10. Cuestionamiento de los principios rectores de la seguridad social

El deterioro de la seguridad social es un argumento que fortalece el cuestionamiento al principio de solidaridad entre generaciones de trabajadores, apoyado en la transferencia de recursos entre clases sociales. Alternativamente, se promueve “la libre elección individual” del trabajador, en un abanico de sistemas de aseguramiento

Cuadro 1

Gasto Social por habitante en el Ecuador y en América Latina: 1980-1995
(dólares de 1987)

	1980-81	1982-89	1990-95
Educación:			
Ecuador	66,4	53,2	41,0
América Latina	59,8	52,9	52,7
Salud:			
Ecuador	24,3	22,0	20,3
América Latina	50,8	46,3	50,8
Gasto social total:			
Ecuador	146,0	122,2	108,6
América Latina	194,8	177,8	202,3

Fuente: Cominetti, Rosella y Ruiz, Gonzalo, Evolución del Gasto Público Social en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, 1996. UNDP, Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible, Carlos Larrea y Jeannette Sánchez, Quito, 2002.

Cuadro 2

Gasto Público y Social en el Ecuador: 1991-2000
(porcentajes del PIB)

Año	Educación	Salud	Otros componentes del gasto público	Deuda	Total
1991	2,9	0,9	7,0	5,2	16,0
1992	3,1	1,0	6,5	5,2	15,8
1993	2,6	0,7	8,0	3,7	15,0
1994	2,9	0,9	8,7	4,6	17,1
1995	3,3	1,1	9,5	10,0	23,9
1996	3,2	1,2	10,3	8,5	23,2
1997	3,5	1,0	10,2	12,1	26,8
1998	3,2	1,0	9,2	8,8	22,2
1999	3,8	1,2	10,7	13,8	29,5
2000	2,9	1,0	12,6	12,5	29,0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual (varios números).

privado y público, de salud y pensiones. Los cambios introducidos por la nueva Ley de Seguridad Social son parciales. Es necesario adoptar mecanismos que conjuguen solidaridad con rentabilidad y buen uso de los recursos.

ALGUNAS SUGERENCIAS

El objetivo fundamental de la política social es la erradicación de la pobreza. Tal objetivo no debe reducirse a programas específicos de alivio y subsidios ni a tratamientos focales, aislados y parciales. Debe enmarcarse en una estrategia integral de desarrollo que garantice la incorporación de toda la población en los procesos productivos y en un escenario de igualdad de

oportunidades económicas.

Tampoco puede ser concebida como un tema coyuntural. La erradicación de la pobreza debe ser un objetivo de Estado que restablezca su papel redistributivo, a fin de reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida.

El combate a la pobreza requiere cambiar la tendencia al incremento de los impuestos indirectos por otra más equitativa y justa en la cual tribute más quien más tiene, para financiar programas y proyectos sociales. Es necesario ampliar la base de financiamiento de lo social por medio de la expansión de los impuestos directos a las ganancias, al patrimonio y a la facturación de las empresas. Es indispensable diseñar un "proyecto nacional" que congregue iniciativas y acciones, que coordine sin subordinar, que racionalice los recursos y que permita evaluar los resultados alcanzados.

Para mejorar los programas sociales orientados a la pobreza no basta con incrementar sus fondos y asignaciones presupuestarias; se requiere además saber cómo se gasta, en qué se gasta y en beneficio de quién.

Frente a un modelo centralista y tecnocrático, que no concede espacio a la participación e iniciativa populares es necesario, en fin, una efectiva democratización y descentralización del poder y de los servicios sociales.

Cuando la autoridad se muestra incapaz de responder eficientemente a los problemas de las comunidades, cuando la sociedad no cree ni confía en sus instituciones públicas e incluso privadas, la crisis ha llegado a lo institucional. Esta situación de descrédito y deslegitimación ahonda la desesperanza, desmotiva la participación política y generaliza la incredulidad y la insolidaridad. Es necesario reconstituir la esperanza, en especial entre los jóvenes, pues son ellos quienes perciben menores alternativas de desarrollo individual, son ellos quienes requieren una mayor proyección simbólica, ya que los modelos vigentes no los incluyen, no recogen sus inquietudes, no procesan sus deseos y sus necesidades.

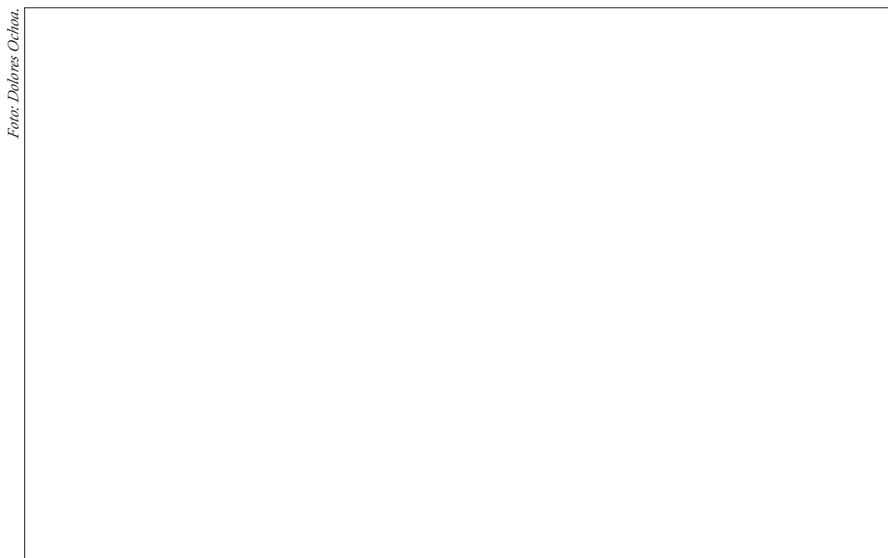


Foto: Dolores Ochoa.

En Ecuador el gasto en educación equivale al 77,8% del promedio en América Latina.

