
políticas sociales

La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados

Alison Vásconez R.
Rossana Córdoba
Pabel Muñoz



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, febrero del 2005

Este documento fue preparado por Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, consultoras de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina. Similitudes y diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1564-4162
ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322663-2
LC/L.2275-P
N° de venta: S.05.II.G.27

Copyright © Naciones Unidas, febrero del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Enfoque conceptual y marco de análisis de políticas ..	11
A. Planeamiento del problema.....	11
B. Enfoque conceptual sobre equidad y Estado	12
C. Modelos de Estado, equidad y política pública. Una aproximación al debate	15
II. Enfoque y metodología del estudio	19
III. Las modalidades de Estado y regímenes de bienestar en Latinoamérica y Ecuador	23
IV. La conformación de agendas de política de bienestar en Ecuador	31
A. El nivel marco de la política	31
B. El nivel meso y la toma de decisiones	33
C. Contextos y establecimientos de las agendas de política social	34
V. El nivel micro y la concreción de acciones en el sector social	53
A. El gastos social.....	53
B. Las principales acciones, proyectos y programas en el sector social.....	56
C. Efectividad de la políticas públicas y equidad: algunos indicadores de resumen en el contexto de los procesos de agenda social	66
VI. Breves reflexiones finales	71
A. La construcción de las agendas en el marco del modelo de Estado	71

B. Nuevas agendas, nuevos actores.....	73
Bibliografía	75
Serie Políticas sociales: números publicados	79

Índice de diagramas

Diagrama 1 Análisis de políticas.....	21
---------------------------------------	----

Índice de cuadros

Cuadro 1 Proyectos de inversión social: políticas regulares 1980-1992.....	58
Cuadro 2 Proyectos de inversión social: intervenciones especiales 1980-1992	58
Cuadro 3 Proyectos de inversión social: intervenciones especiales 1992-1996	60
Cuadro 4 Cobertura de los programas de protección social.....	62
Cuadro 5 Proyectos de inversión social: programas prioritarios 2000-2002	63
Cuadro 6 Ecuador: desigualdad de ingresos.....	68
Cuadro 7 Ecuador: indicadores de salud y educación.....	69

Índice de gráficos

Gráfico 1 Gasto social gobierno central como porcentaje del PIB.....	54
Gráfico 2 Gasto efectivo del gobierno central en educación (1980-2001).....	55
Gráfico 3 Gasto efectivo del gobierno central en el sector de bienestar social y trabajo 1980-2001	55
Gráfico 4 Gasto efectivo del gobierno central en el sector salud 1980-2001	56
Gráfico 5 Ecuador: ingresos efectivos 1980-2001	66
Gráfico 6 Ecuador: pobreza 1988-2001	67

Resumen

La investigación explora, a partir del análisis de políticas, los posicionamientos y tendencias de la sociedad ecuatoriana hacia la justicia y la equidad, así como el modelo de Estado que ha acompañado estas tendencias; y, desde el análisis económico, indicadores fiscales y de situación de las familias ecuatorianas y la eficacia del Estado en su rol redistributivo a partir del ejercicio de políticas públicas.

Previo a la discusión del marco conceptual, se presentan los ejes desde donde se realizó la investigación: el marco metodológico para el análisis de políticas, los conceptos de equidad y Estado de bienestar. Los instrumentos de análisis de políticas corresponden a aquellos provistos por Easton (1970) y Lindblom (1973), combinando elementos de meta análisis, que permite ver el entorno y la política de macro y de meso análisis, del proceso decisional y la política interna.

A partir de estos conceptos se presenta una descripción de la modalidad de Estado asociado a las políticas de bienestar en Ecuador, para luego analizar en profundidad la naturaleza de las agendas de políticas relacionadas con la reducción de la pobreza y consecución de equidad, el proceso de operativización de estas agendas, el debate, así como la puesta en marcha de acciones.

El análisis de la concreción de acciones en el sector social releva el gasto social, las principales acciones, proyectos y programas del sector, destacando la efectividad de las políticas públicas y equidad, a partir de algunos indicadores de resumen en el contexto de los procesos de la agenda social.

Introducción

A pesar de que dentro del debate teórico sobre el Estado, su función como redistribuidor ha sido uno de los puntos de coincidencia entre las más variadas y opuestas corrientes de pensamiento, su intencionalidad, niveles y la deseabilidad de sus resultados han sido objeto de varias interpretaciones y propuestas teóricas y de políticas.

En Ecuador se presentan distintos momentos en la construcción de agendas de política social que se relacionan con el modelo económico y de desarrollo en general. En este contexto, algunos de los interrogantes de la investigación pretendieron dar cuenta de cómo se articulan o no ambas dimensiones; cómo el Estado ecuatoriano ha promovido el desarrollo humano y en qué niveles se observan logros en términos equitativos y de alcance a sectores más amplios de la población.

La investigación consistió en explorar a partir del análisis de políticas, posicionamientos y tendencias de la sociedad ecuatoriana hacia la justicia y la equidad así como el modelo de Estado que ha acompañado estas tendencias; y desde el análisis económico, indicadores fiscales y de situación de las familias ecuatorianas, la eficacia del Estado ecuatoriano en su rol redistributivo a partir del ejercicio de políticas públicas.

En Ecuador es claro que el rol redistributivo del Estado ha estado lejos de ser considerado en las prioridades de las agendas públicas, tanto desde la política tributaria como desde la asignación de los recursos a través del gasto y la inversión pública. Más aún, a partir del auge del estado minimalista y los procesos sistemáticos de ajuste económico, esta tendencia se ha profundizado, mostrando indicadores sin precedentes durante los últimos veinte años. Por su parte, y en consistencia con la línea ideológica neoliberal, la política fiscal ha privilegiado el objetivo

estabilizador macroeconómico olvidando el redistributivo, dado que además la práctica tributaria ha dado muestras de alta ineficiencia, poca transparencia y altos costos políticos.

En términos generales, las políticas económicas desarrolladas en el país en las últimas dos décadas han tratado de responder a crisis fiscales e inflación, por un lado, y a crisis de falta de capitales y de inversión, por el otro. Las primeras han sido manejadas por políticas de estabilización, sin llegar a programas de cambio estructural. Las segundas no han merecido tratamientos específicos en los programas de gobierno, y más bien se han presentado de manera discontinua y contradictoria entre unos y otros.

En este contexto, las condiciones sociales de la población han ido deteriorándose vertiginosamente hacia finales de los años noventa. En Ecuador existen zonas en las cuales la pobreza casi llega al 100% de la población, con indicadores críticos como altos niveles de hacinamiento, pobres condiciones sanitarias y bajos niveles de escolaridad, desnutrición, distribución del personal de salud y educación, siendo los sectores más afectados los rurales, los indígenas, las mujeres, los niños y niñas, quienes han visto postergados sus estudios, alimentación completa y atención de salud.

En cuanto al proceso de elaboración de las agendas y los diferentes posicionamientos de los actores políticos, la herencia militar de los setenta parece haber marcado el punto máximo en la política bienestarista. Empero, a pesar de tener mayores recursos (recuérdese el *boom* petrolero) hubo mayor endeudamiento y mayor presión internacional para cobrar la deuda, circunstancias, entre otras, que condujeron a la reducción paulatina de la inversión social.

A partir de este período, Ecuador va conformando un modelo de bienestar que toma ejemplo de varios regímenes de otros países, de una manera acelerada y sin que operen demasiados cambios en la estructura del Estado mismo. Allí se aprecia una creciente separación entre lo que se plantea en las agendas de gobierno (el discurso de gobierno) y las acciones e intervenciones del sector público. De un breve repaso por las agendas de gobierno podemos visualizar la elaboración de más de quince documentos oficiales relacionados con políticas y agendas de desarrollo en el país en las últimas dos décadas. En ellas prima la idea de justicia social camuflada (o no) bajo el concepto de Desarrollo humano: todos los gobiernos han tenido una forma de acercarse al tema. Lograrla es uno de los principales objetivos y es el vector desde donde parten las metas en pos de su consecución.

Grandes anuncios acompañan las disputas electorales y los inicios de los gobiernos, discursos que hablan de mejoramiento del nivel de vida, a través de propuestas transformadoras en el campo de la educación, de la salud, de la vivienda y, en especial en estos tiempos actuales, por medio de la modernización del Estado y la estabilidad macroeconómica. Algunos de los hallazgos de la investigación dejan entrever una alta inestabilidad, discontinuidad, poca fluidez y carácter cortoplacista de las políticas públicas y más específicamente aquellas llamadas “sociales”; la no consolidación de un sistema de políticas dentro de un modelo de Estado determinado, y la incidencia importante de lo que se podría llamar grupos corporativos o movimientos sociales (sean orgánicos, institucionalizados o no), que se pronuncia cada vez, de manera más firme sobre temas sociales, y que busca participar de la agenda nacional.

Pero nada hay más claro en cuanto a influencias sobre las agendas sociales ecuatorianas que los enfoques provenientes de la banca de desarrollo, en especial a partir de la década de los años noventa. Las políticas sociales de esta época han constituido un conjunto de prestaciones que de alguna manera han intentado responder a tres objetivos: el de cohesión social o mejor dicho amortiguamiento de probables conflictos sociales, el de cumplimiento con algunas condicionalidades/recomendaciones de la cooperación internacional; y el de mantenimiento de índices mínimos de bienestar frente al ajuste económico (el gasto social ha tenido un carácter procíclico –mayor cuando hay mejores condiciones fiscales– suavizado en los últimos años gracias

a movilización y procesos de abogacía por parte de ciertos grupos de la sociedad civil, las ONG y la cooperación).

El documento planteará primeramente los ejes desde donde se pretende realizar la investigación: el marco metodológico para el análisis de políticas, los conceptos de equidad y estado de bienestar. A partir de estos conceptos se intentará una descripción de la modalidad de estado que ha acompañado a las políticas de bienestar en Ecuador, para luego analizar a profundidad los procesos de diseño de las agendas de política social en sus contextos y actores principales. Finalmente se demostrará en los resultados de política la interacción o no, efectividad o no, de estos procesos en términos del bienestar de la población.

I. Enfoque conceptual y marco de análisis de políticas

A. Planeamiento del problema

A finales de los años setenta se evidenciaron fisuras en el modelo de crecimiento y las formas de intervención del Estado organizado desde dos décadas antes. Estas fisuras –provenientes en parte de la sostenibilidad del modelo y en parte de una acelerada pérdida de legitimidad política, bloqueos y desacuerdos– se dieron además en el marco del cambio de régimen político en Ecuador a partir del cual las fuerzas armadas iniciarían un proceso de “reacomodo” en la vida política y económica del Ecuador y darían paso –idealmente– a una naciente burguesía industrial que consolidaría el Estado nacional ecuatoriano. No obstante, los desequilibrios económicos generados por la gestión del modelo estatista sumada a la enfermedad holandesa proveniente de los recursos petroleros y la “desocupación” abrupta del Estado por parte de los militares se constituyeron en un punto de partida poco ventajoso para la “toma de posta”. A partir de esta época, el ajuste de las cuentas fiscales, la búsqueda de equilibrios y el arrastre al nuevo modelo económico ocuparán toda la década de los ochenta y parte de los noventa con logros poco alentadores en el plano económico y resultados más bien negativos sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Siguiendo el patrón prevaleciente en la región, Ecuador entró en una transición de la industrialización vía la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones y el proteccionismo hacia la apertura, liberalización y desregulación de la economía nacional. La transición resultó compleja y sus resultados –por lo menos– ambiguos en el campo económico y de reforma del Estado, particularmente en aquella “función” estatal de la consecución y aseguramiento de bienestar.

Una apreciación general de lo sucedido en los últimos 20 años en términos de comportamientos erráticos en la pobreza, empeoramiento claro en la desigualdad y algunos indicadores de condiciones de vida conduce a la intuición de que las políticas de reducción de la pobreza son instrumentos débiles debido por lo menos a cuatro tipos de factores: i) la inconsistencia y debilidad estatal para la definición de principios y políticas; ii) la construcción de modalidades de desarrollo en torno al eje económico y el carácter subsidiario de las políticas sociales; iii) la incapacidad de manejo global de las situaciones de crisis en las que mediarían tanto presiones corporativas como grupos de poder; y iv) la poca efectividad interna del sistema institucional para su diseño y ejecución. Los primeros tres factores remiten necesariamente a una reflexión no realizada en Ecuador sobre la función del sistema político, los partidos políticos y las instancias de representación y decisión, así como de los grupos organizados de la sociedad civil en la construcción y viabilidad de las políticas de reducción de la pobreza. La historia reciente revela que el sistema político y los sistemas de representación operan con bases clientelares en el nivel local y son altamente susceptibles a las presiones de grupos de corporativos con capacidad de dirigir las decisiones de política en función de preservar su posición relativa en la estructura de ingresos, lo que da al sistema político un carácter que algunos autores denominan predatorio (Montúfar, 2000), dentro de un modelo de Estado central de tipo societal. Hasta la fecha no se han analizado las políticas de reducción de la pobreza y reformas del Estado desde los actores de estas políticas y los juegos de poder al interior de los sistemas de representación, sino más bien desde su “eficiencia técnica”, los procesos y los resultados, respondiendo además a sistemas y metodologías de análisis de carácter económico o político por separado.

B. Enfoque conceptual sobre equidad y Estado

La preocupación por la justicia distributiva dentro del debate económico –que tiene de alguna manera su origen en la incapacidad de la teoría clásica de explicar las consecuencias distributivas del capitalismo– se ha acentuado a partir de la relectura de los teoremas del bienestar, las redefiniciones de conceptos como necesidades, pobreza y equidad, las discusiones sobre las similitudes y distancias entre lo que es justo / equitativo / inclusivo, además de la evidencia de la profundización de las brechas socioeconómicas entre grupos, entre naciones, entre personas dentro de una nación.

Al analizar los principales posicionamientos conservadores¹ respecto a temas de democracia y bienestar en la historia contemporánea de occidente, Albert Hirschman (1991) propone dos ejes desde donde analizar la equidad: aquella proveniente de la participación a través del sistema político y la que se basa en la distribución a través del Estado de bienestar. Por su lado y a partir de una disciplina distinta, Amartya Sen (1997,1999) propone una reconceptualización de la noción de riqueza en la que además de un núcleo o centro absoluto donde se constituyen funcionamientos y capacidades juega un papel básico el contexto de oportunidades que se brindan al sujeto para ejercer estos funcionamientos en elecciones que considere valiosas; y va más allá, retomando a

¹ El texto original al que se hará referencia utiliza el término “reaccionarios”, pero preferimos cambiarlo a “conservadores” dada la connotación beligerante del primero.

Rawls, al sugerir que importa más –en el bienestar de una comunidad– la posición relativa de unos frente a otros que la posesión individual de funcionamientos y capacidades.

Siguiendo a Hirschman, se identifican tres posiciones frente al Estado de bienestar como elemento de cambio redistributivo, de las cuales tomaremos dos (perversidad y amenaza) y a ellos añadiremos algunos criterios desde la teoría de la justicia para derivar conceptos de equidad y estado desde donde partirá la reflexión y la investigación.

En economía las tesis de la perversidad y amenaza están vinculadas muy de cerca a una idea central: la autorregulación del mercado que –de acuerdo a los teóricos de la crisis– en el sistema capitalista tiene relación tanto con la producción como con las relaciones sociales. En el contexto de la autorregulación se inscribe el pensamiento libertario sobre la distribución y por ende la noción de justicia y equidad. La teoría libertaria normativa declara moralmente inaceptable la intervención del Estado y la sociedad con fines equalizadores² por considerarla una manera de coartar la libertad individual. Critica además el papel de los grupos políticos y la democracia representativa porque “en nombre de la justicia social” irrumpen en las decisiones libres, sustituyen la opción individual hacia la justicia trasladándola al Estado o los grupos de poder político, y benefician a unas personas en perjuicio de otras. Los pensadores libertarios “empíricos” (Friedman) construyen las teorías económicas que se conocen como neoliberales que argumentan sobre la inconveniencia de la redistribución por razones de eficiencia, de reducción de la riqueza total.

Aquí se destaca la posición que admite la posibilidad de un bien intencionado cambio hacia la equidad pero da cuenta de los grandes costos y riesgos de este cambio. Es la que Hirschman (1991) llama la tesis de la amenaza (“*jeopardy*”). Hayek (1973) es un exponente de estos conceptos al plantear que todas las formas de la sociedad que se alejen del mercado representan una forma de servidumbre. La libertad económica inhibe la concentración de riqueza y poder, y por ende lleva a la libertad política. Pero en una economía –sociedad real de mercado– en que nadie determina lo que le corresponde a los demás, el resultado depende de muchas circunstancias personales y el concepto de justicia social se diluye.

En este sentido, una circunstancia dada (por ejemplo, la mortalidad prematura) puede ser considerada como buena o mala para la persona que la vive, pero solo será justa o injusta en la medida en que alguien sea responsable de ella. Por lo tanto el mercado, que es un ente impersonal en donde se desenvuelve el juego económico y social, puede solamente tener buenos o malos –nunca justos o injustos– resultados. Por su lado, los estados, en su afán de responder a algún patrón deseado de distribución se vuelven dependientes del control de ciertos individuos y el deseo de justicia social gobierna la acción política dirigiéndola inevitablemente hacia el totalitarismo (Vásconez A., 2002).

Las mayores críticas clásicas a la intervención estatal en asistencia social nacieron a partir de las leyes de pobres, consideradas como redes sociales reproductoras de pobreza a través del fomento de la dependencia del Estado y los desincentivos al trabajo (profesionalización de la mendicidad). El Estado mismo profundiza la desigualdad que quiere evitar. De acuerdo a los teóricos de esta corriente, las políticas de sostenimiento del ingreso y aseguramiento de los precios al consumidor son factibles como estabilizadores sociales, pero una vez que las emergencias son superadas, la asistencia social debe encargarse de disuadir a la población de recurrir al Estado a través de mecanismos de racionamiento o identificación (la propuesta de políticas de trabajo público o “*workhouses*”). En la actualidad, muchos de los planteamientos en torno a la disyuntiva

² Fragmento del pensamiento de Robert Nozick, citado por Barr (1998).

entre eficiencia y equidad que se manejan en las discusiones sobre política social en un contexto de austeridad fiscal justifican estas políticas como mecanismos de focalización.³

La crisis de las políticas sociales en términos de su efecto perverso o amenazador en la consecución de equidad ha sido evocada sistemáticamente al interior de las mismas naciones gestoras del Estado de bienestar. Se consideró por ejemplo que éste llegó para sustituir a la familia, la comunidad o la iglesia cuando su rol de “cuidado” entra en crisis, debilitando de este modo aún más estas instituciones tradicionales. Haciendo una comparación con los actuales regímenes o sistemas de bienestar y el deterioro de la presencia del Estado en ellos, Bustelo (2003) plantearía que son más bien instituciones de la sociedad civil las que han reemplazado al Estado en su función de bienestar, de la que se ha retirado en parte por la ingerencia de estas mismas instituciones.

En definitiva, desde esta perspectiva la inequidad, entendida como una consecuencia (probable o no) del funcionamiento económico no es justa o injusta y los intentos de reducirla a través de políticas públicas de bienestar presentan consecuencias no intencionadas, lo cual finalmente contradice los principios de automaticidad y predecibilidad que basan muchas teorías conservadoras (Hirschman, 1991).

La otra opción teórica alrededor de la justicia y la equidad es la que parte del liberalismo “reformado”, que se asemeja a la utilitarista en su análisis de la equidad desde los individuos, pero presenta un componente importante relativo a la distribución. J. Rawls recoge estos pensamientos y explica su teoría a partir de un quiebre entre la percepción y contenidos de los conceptos de libertad e igualdad, considerados antagónicos en un contexto general de crisis del Estado de bienestar como proveedor de derechos e igualdades, frente a un modelo económico generador de desigualdades, pero basado en la libertad (Vásconez, 2002).

La justicia debería ser, para Rawls, un atributo de las construcciones sociales organizadas bajo un sistema de normas que han sido acordadas por las personas con igual poder de negociación o participación. Un sistema económico y social basado en el mercado y la utilidad individual engendra profundas desigualdades, que nacen de la estructura básica de la sociedad. La desigualdad es vista como la diferencia en las perspectivas de vida de las personas materializadas en diferencias de clase. Las perspectivas de vida se diferencian, no tanto por lo que la sociedad ha otorgado a las personas como recursos o riqueza, sino por circunstancias exógenas: dotaciones innatas, oportunidades, origen y fortuna. Para Rawls, la sociedad sería injusta si no puede proveer a las personas que tienen desventaja por estas circunstancias de un tratamiento que equipare sus opciones de vida. Este es uno de los fundamentos para posteriores teorías sobre el desarrollo y la equidad, como la de Amartya Sen (1997, 1999).

En este contexto, la sociedad y sus instituciones deben asegurar equidad en condiciones de vida: bienes primarios para Rawls, funcionamientos y libertades para Sen. No obstante, en especial el primero de estos autores no apela específicamente al Estado en esta tarea equiparadora, que es confiada más a la elección individual y social emanada de contratos y acuerdos.

La tesis igualitarista liberal descansa sobre la distinción entre circunstancias que están bajo control de la sociedad o el Estado y las preferencias individuales. El igualitarismo se da en las primeras independientemente del grado de satisfacción que produzcan. Cada quien ingresa en una subasta de bienes impersonales dotado de un conjunto de bienes personales, como resultado de la cual cada persona “tiene lo que quiere sin preferir lo que tienen otras”⁴ y el Estado debe dotar de ahorros para que a partir de este punto los individuos cumplan con sus planes de vida. Esto se opone a lo propuesto en el segundo teorema del bienestar que plantea una distribución inicial

³ Técnicamente se denomina “autofocalización” y se basa en la necesidad de reducir los costos de las asimetrías de información frente al conocimiento de la capacidad real de generación de ingreso de las personas por parte del Estado.

⁴ Planteamientos de Dworkin, citado por Gargarella (1999).

“adecuada” de dotaciones a partir de las cuales los mecanismos de intercambio y distribución deben ser descentralizados o de mercado. De la primera de estas dos tesis deriva aquella “bienestarista” liberal de donde se define la equidad horizontal como aquella situación en la que el único factor diferenciador de riqueza en una sociedad equitativa es la elección personal (Barr, 1998).

Por otro lado, autores de líneas progresistas cuestionan la distinción rawlsiana entre circunstancias y elecciones dado que estas últimas forman parte también de la decisión social de una distribución igualitaria sin ser necesarios incentivos extras a quienes tienen y ponen su “talento” a servicio de esta tarea.

Siguiendo al mismo Cohen, no es suficiente con la justicia de la estructura básica, sino que es necesario un sentido ético en las elecciones públicas hacia la redistribución; si el sentido ético individual no es suficiente (límites del altruismo dados por la búsqueda individual, legítima, de bienestar personal), la redistribución tampoco lo será, y otros mecanismos (centralizados) son necesarios para conseguirla: esquemas impositivos, transferencias monetarias, transferencias en especie, aseguramiento de condiciones de derecho, etc.

El concepto de equidad horizontal puede aplicarse también en la crítica al liberalismo igualitario planteada desde el feminismo, dado que incorpora un criterio de diferencia y por ende de relacionamiento y no autonomía entre sujetos; no obstante, no distingue las “fuentes” de estas diferencias, ni profundiza en las causas de las elecciones: un historial de maltrato y discriminación puede llevar a elecciones (aparentemente libres) que perpetúan la subordinación.

En definitiva y a la base del concepto de equidad del que pretendemos partir en este documento está la noción de la sociedad con “otros concretos”, decisiones privadas que se superponen a las públicas en la esfera política, dificultad de acuerdos sobre principios universales que requiere, si su orientación es hacia la justicia, un concepto de equidad que supere el de “verticalidad” o diferencia en posesión, considere las elecciones y endogenice las diferencias debidas a desventajas. Para esto es necesario plantearse modelos mixtos y dinámicos en los que el Estado active dispositivos generales de distribución y la sociedad active estos cambios sobre la base de principios de justicia.

C. Modelos de Estado, equidad y política pública. Una aproximación al debate

Haciendo un breve recorrido en la literatura en torno al concepto de “Estado”, se observa que desde la formulación de éste como entidad autónoma que ejerce su soberanía sobre un territorio y población determinados, se imprime cierto sesgo en todas las formulaciones a este respecto. Este concepto de Estado enfatiza en la soberanía, la autoridad y autonomía. Si bien dicha formulación tuvo su apogeo en el contexto que se desarrolla a partir de la República de Weimar, pervivió en los planes y reformas propuestas por la administración de la Sociedad Democracia durante los años 60 y los 70 en la república Federal Alemana (Offe, 1996).

Investigaciones y debates teóricos posteriores buscan romper con esta tradición, y provienen de sectores no solo neoliberales y neoconservadores a los que se suman los análisis pluralistas dominantes en la literatura especializada de habla inglesa. Respecto a este último, interpreta al Estado como el reflejo y resultado de un particular campo de acción social (Offe, 1996).

Así, la discusión sobre el “Estado” vuelve a cobrar vigor durante los ochenta y los noventa, destacándose en este contexto la formulación de dos enfoques, el primero es de corte más sociológico y se liga con el proceso de ajuste económico y democratización de los años ochenta y

el segundo, se desarrolló en el ámbito de las ciencias políticas y la economía. Esta línea, plantea la necesidad de considerar al Estado como un actor político, concebido y entendido en el entramado de las relaciones entre economía y política (Viguera, 1998; Skocpol, 1995).

A partir de esta revisión encontramos un punto de convergencia entre los distintos estudios sobre el Estado que tiene que ver con el hecho de analizar su rol en la configuración del desarrollo económico nacional y la estructuración de políticas públicas y programas sociales. Este hecho supone la posibilidad de analizar el Estado como un actor independiente que juega un papel específico en la arena política y en el proceso de toma de decisiones. En este campo son los enfoques pluralistas los que han desarrollado esta línea de análisis. En comparación con el enfoque marxista, estos planteamientos comparten el carácter derivado del mismo, con diferentes premisas, referentes específicamente a la teoría de la lucha de clases. Dentro de esta concepción, el Estado es un mero instrumento de las clases dominantes (Offe, 1996).

Si observamos al interior del debate, éste devela el enfrentamiento teórico de enfoques contrapuestos referentes a la relación entre el Estado y la sociedad; un punto de confrontación entre ambos actores radica en la formulación de las políticas gubernamentales. Uno de los interrogantes sería a quienes están pensadas y dirigidas.

En este contexto, entre las variadas alternativas de análisis respecto al Estado aparecen propuestas como la “estatista” o “estadocéntrica” que define las políticas económicas como acciones y objetivos propios de las élites estatales y las condiciones institucionales de la acción; por otro lado, está la “societalista” o “centrada en la sociedad” que explica las políticas a partir de la capacidad de presión o influencia de varios actores sociales o grupos de interés.⁵

Empezando por la última línea de análisis, esta se propone dilucidar como principal cuestión la relación entre los empresarios y el Estado, y como objeto de dicha relación, lo conformaría la formulación de las políticas públicas.

Así el panorama presenta un gobierno atado de manos con escaso margen de acción y exclusión de la mayoría de los otros sectores de la sociedad. Para romper este escenario pesimista se diseñan alternativas analíticas que relativizan la dependencia del Estado: en la relación Estado-empresarios ambos actores deben procurar un constante ajuste de sus intereses y objetivos; en consecuencia, los resultados de la relación son variables según los recursos relativos puestos en juego.

Una de las variables de análisis desarrolladas por las posturas que sustentan el enfoque societalista es el papel de las coaliciones. El sesgo instrumental de este enfoque es todavía muy fuerte, pues, las coaliciones serían el producto de evidentes coincidencias de intereses construidos en la sociedad y con el poder de imponer sus planes a un Estado muy poco autónomo. Una versión más matizada y menos corporativista sobre el papel de las coaliciones postula que los actores estatales, al momento de elaborar políticas, buscan articular una coalición de sectores agregados con la intención de lograr la viabilidad de sus objetivos. Ello implica que las políticas puedan variar según los sectores que, en determinadas coyunturas, aparecen como los potenciales motores del modelo de crecimiento que el gobierno decide adoptar.⁶

El aporte del enfoque de coaliciones está en abrir una nueva posibilidad de análisis para investigar la conformación de alianzas y no deducir de ellas la elaboración de reformas económicas, ya que no hay que pasar por alto que las coaliciones pueden estar condicionadas por estructuras institucionales. Si bien esta postura permite una mirada más dinámica del Estado también presenta debilidades como el riesgo de caer en un sesgo estructural, pues supone el

⁵ En esta línea de análisis se encuentran algunos enfoques que valoran el papel de las “clases”, el plano estructural, el instrumentalismo y el pluralismo, y algunas posturas de la llamada “nueva economía política”.

⁶ Esta es la perspectiva auspiciada por Gourevitch y la que más desarrollo reciente ha experimentado dentro del enfoque societalista.

beneficio exclusivo de coaliciones sectoriales específicas y, a partir de ello, encontrar, *a priori*, la explicación de las decisiones estatales.

Otro elemento explicativo ensayado por la orientación “centrada en la sociedad” tiene que ver con la formulación de reformas económicas que responden a las presiones que ciertos grupos de interés ejercen sobre el Estado. Bajo este enfoque el Estado aparece como la arena en la que se dirimen los conflictos de distintos grupos de interés o bien como un árbitro neutral que responde con determinadas políticas según los recursos y poderes relativos de ciertos grupos de interés.

Siguiendo con la revisión, entramos al enfoque estatista, que ante la necesidad de romper con el instrumentalismo y el determinismo sobre el Estado propone incorporar en el análisis nociones que revalorizan “la autonomía del Estado”. Para el efecto es conveniente señalar dos dimensiones que están articuladas en el seno del Estado.

Por un lado, implica concebir a éste como un actor a través de la acción de los colectivos de funcionarios que ocupan el aparato estatal; esta dimensión remite a pensar al Estado en uno de sus aspectos, que podría denominarse el “Estado como gobierno”. Por otra parte, la autonomía puede entenderse también en el sentido de considerar que las instituciones estatales, en sí mismas, tienen una influencia decisiva sobre los procesos económicos, sociales y políticos (Viguera, 1998).

Ello involucra dos elementos esenciales del Estado en la producción de políticas públicas; de un lado, la capacidad de formular sus propios objetivos (actores) y, de otro, la posibilidad de implementarlos (instituciones) en políticas concretas, aun cuando vayan en contra de intereses sociales contrapuestos.⁷

Considerar la autonomía del Estado nos lleva a una postura que pone en juego variables que tratan de responder ciertas preguntas relacionadas con las preferencias de los agentes estatales; a saber, ¿cómo y por qué surgen ciertas políticas? y ¿en qué medida esas políticas se aproximan a los intereses de otros sectores?.

Para responder este tipo de preguntas, el enfoque estatista considera el “autointerés” de los políticos como una variable explicativa que permite ver cómo el Estado, lejos de ser un “ente monolítico maximizador”, es un conjunto de diversos actores en constante competencia, que ponen en juego y negocian proyectos y objetivos contrapuestos. Los límites de esta perspectiva vuelven a ser puestos por el marco institucional del aparato estatal. Es decir, el Estado tiene autonomía pero dentro de un contexto institucional e histórico.

Un elemento adicional importante para determinar la autonomía del Estado tiene que ver con los “juegos encadenados” que mantienen los agentes estatales. Estos juegos encadenados se ven influidos en dos sentidos: de forma doméstica e internacional. En el caso nacional es necesario ver cómo los políticos responden a las demandas de la población y no postular, *a priori*, que se da respuesta solo a las demandas planteadas por los grupos de interés o las coaliciones.

Sin embargo, en los juegos encadenados influyen elementos de carácter internacional que incluso pueden aparecer como exigencias (por ejemplo para entrar en el contexto comercial o financiero) y como una presión ejercida por una condicionalidad impuesta por instituciones supranacionales. A pesar de ello es necesario que incluyamos como variable analítica el proceso de interacción entre los actores estatales y los actores sociales, incluso los de carácter transnacional (por ejemplo los organismos de asistencia para el desarrollo).

Finalmente, si por un lado la autonomía del Estado está determinada por la formulación de las preferencias de los actores estatales, por el otro, se debe tomar en cuenta su capacidad de

⁷ La construcción teórica hecha por Michael Mann (1984) es pertinente: “...el poder autónomo del Estado es producto de la utilidad de la centralización territorial ampliada para la vida social en general” (Citado en Viguera, 1998: 28).

acción, su “manejo político”, es decir su capacidad de gestión de políticas (el proceso de toma de decisiones). Ciertas perspectivas de análisis plantean que para la autonomía del Estado es conveniente el aislamiento de los agentes estatales. Sin embargo, tal aislamiento puede resultar contraproducente, pues, aleja las burocracias de las demandas de la población.

Desde esta perspectiva global, siguiendo a Vigueras, la política aparece como un campo relacional en el que interactúan actores estatales y socio-económicos. Esta interacción pone en juego (dentro de la arena política) los objetivos, intereses, recursos y estrategias de ambas partes en un contexto estructural, ideológico y político específico.⁸

Lo que el autor propone en realidad es un análisis de las políticas públicas que tome al Estado, al menos analíticamente, como el protagonista de la interacción. Según su criterio ello nos puede ayudar a visualizar de mejor forma su dependencia o su autonomía con respecto a las decisiones que adopta en materia económica.

Si bien la propuesta pretende romper los determinismos de estudios anteriores también enfrenta problemas que se deben señalar. Por un lado, todas o casi todas las variables expuestas en su trabajo terminan relativizadas por el marco institucional que regula las relaciones Estado-sociedad, esto de alguna manera le otorga absoluta relevancia al plano institucional aun cuando en la práctica política de los gobiernos ello no necesariamente ha ocurrido (no ocurrió con el caso ecuatoriano). La centralidad del plano institucional en los estudios sobre el Estado puede ocultar un bajo nivel de autonomía frente a reformas o modelos transferidos desde fuera.⁹

Finalmente, en el marco del debate es imprescindible tomar en cuenta los vaivenes económicos, suscitados en los diversos órdenes, mundial y a nivel latinoamericano, que influyeron en el plano de las decisiones políticas y en el terreno de las discusiones teóricas. Los Estados formulan sus políticas de acuerdo al sistema económico vigente a nivel mundial; desde esta perspectiva, vale recordar que vivimos en la época del postfordismo, cuya plataforma productiva es dispersa e interconectada en relación con la forma productiva que le antecede, la cual centralizaba la producción a nivel espacial. En la actualidad, asistimos a la construcción de un modelo de producción globalizado donde cada Estado se ha visto en la necesidad de adecuar su aparataje a un nuevo contexto de “reforma institucional”, cambio que está ligado a la globalización y a las formas de acumulación del capital global. Esta adecuación, más allá de retirar la influencia de los estados en un contexto nacional, ha significado su adscripción a un modelo que, para algunos autores, estaría conformándose a escala mundial.

⁸ Esto se traduce, en palabras del autor, de la siguiente forma: “para entender la adopción e implementación de políticas económicas, hay que atender prioritariamente a la interacción, en el ámbito de la política, entre élites estatales y actores sociales y políticos, teniendo en cuenta cómo se entremezclan los objetivos, intereses y recursos relativos que cada uno deriva del contexto estructural, ideológico e institucional en el que se desarrolla su acción” (Viguera, 1998: 45).

⁹ No es lo mismo analizar la autonomía de los Estados europeos y los latinoamericanos y no es lo mismo referirse al paradigma de los treinta que al de los ochenta (keynesianismo y neoliberalismo). Es lógico comprobar cómo la estructura del Estado y la herencia política de Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos determinaron la adopción o no del modelo keynesiano y su desarrollo de forma social o comercial. También resulta cómodo entender cómo las nuevas ideas de los años treinta (gasto público y acción gubernamental) generaron un escenario “protokeynesiano”, en Gran Bretaña por ejemplo, pero ello no necesariamente significó la consolidación de su inmediato superior: el pleno keynesianismo.

II. Enfoque y metodología del estudio

Al ser las políticas sociales y aquellas dirigidas a la reducción de la pobreza, mecanismos públicos o cuasi-públicos, se plantea realizar el examen de su proceso y operación desde la óptica del análisis de las políticas públicas.

A partir del marco conceptual anterior, definiremos lo público como aquella dimensión de actividades humanas que requiere o se relaciona con regulación gubernamental/social, o al menos, acción colectiva. En este caso, las políticas de lucha contra la pobreza y sus instrumentos de provisión serán analizadas desde su dimensión pública como objetos de interés social, en los cuales el Estado ha actuado históricamente, en mayor o menor medida. Por otro lado, entendemos las políticas como planteamientos propositivos sobre el curso de acción de un macro-objetivo, un set de propósitos políticos (en oposición, aunque no contraposición, a los administrativos, que también pueden ser parte de las funciones del Estado, pero que subyacen a su vez a un conjunto de políticas). El ejercicio de las políticas públicas responde a un intento por definir y estructurar una base racional para la acción (o la inacción) y legitimar un gobierno; es, en resumen, definir una cierta tecnología del ejercicio del poder. Y esta tecnología (entendida como la combinación de factores o variables) contiene tanto el entendimiento de un problema como su solución.

Desde el punto de vista político, consideraremos las políticas como la manifestación de la administración del poder otorgado por la sociedad para restringir o acondicionar conductas: un derecho a intervenir.

Se constituyen en la facultad de incidir sobre variables y sectores económicos y sociales, y en este sentido, están gobernadas y concebidas desde esquemas políticos e ideológicos específicos. Por otro lado, reflejan la incidencia de unos entes sociales sobre otros.

En sociedades donde los sistemas eleccionarios y políticos no permiten que se elijan propuestas sino representantes, el poder otorgado por la sociedad pierde importancia frente al otorgado por los grupos económicos y sociales de presión e influencia internos o externos. Las agendas se construyen primeramente sobre la base de principios ideológicos y factores de poder y luego se instrumentan a través de políticas públicas. Ello indica, necesariamente, que las políticas públicas no son neutrales. Y más aún, las políticas sociales o aquellas encaminadas hacia algún tipo de redistribución.

Mientras más profundos y de largo plazo son los cambios y los objetivos de políticas, mayor debe ser el poder y la influencia que ejerzan los grupos para conseguirlos, que es ejercida a través de varios instrumentos; según Parsons (1996), estos instrumentos se resumen en: i) el control a través de mayores recursos para la negociación; ii) la construcción de barreras a la participación y dominio anticipado (ideológico, psicológico; evitar la movilización y la toma de decisiones; exclusión.); y iii) la influencia o deformación de la conciencia del grupo dominado sobre la inequidad de que es objeto (a través de mitos, control de información, ideología).

En este contexto, las estrategias encaminadas hacia la reducción de la pobreza, tanto por la época en que se inicia su discusión, como por su misma finalidad responden en unos momentos a la necesidad de mantener la cohesión social y compensar por unas crisis inevitables, a la comprensión legítima de su papel básico para el desarrollo equitativo y en otros, a enfoques distintos al de la defensa o protección a los pobres que parten de la visión del fortalecimiento del capital humano como “factor” de producción, eminentemente neoliberal. En la actualidad, el surgimiento de nuevas actorías sociales ha provocado un cambio de perspectivas y necesidades de política: desde un sentido de “clase” hacia un sentido de identidad, desde una prioridad “económica” hacia una más integrada tanto al medioambiente como hacia otras formas de capital.

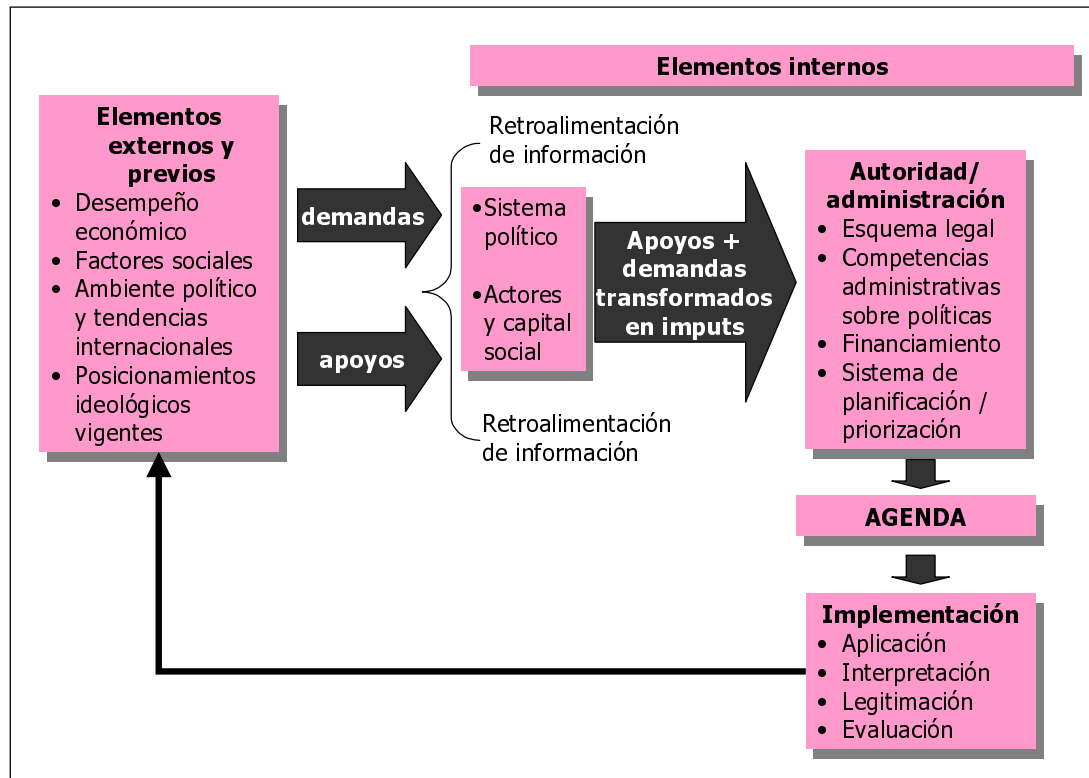
Si la conformación de agendas está atravesada por una estructura política y social compleja, a su conversión en estrategias y acciones efectivas se debe añadir la forma en que estos poderes se convierten en administraciones, los procesos y políticas internas de financiamiento, inversión, asignación y control del uso de los recursos públicos, y los factores regulatorios relacionados con la gestión social; es decir, procesos decisionales, definiciones y priorizaciones de problemas, e implementación de políticas.

El resultado del ejercicio de políticas públicas así planteado es lo que la sociedad recibe finalmente como servicios, bienes o reformas efectivas. Sin embargo, en el caso de las políticas sociales o anti-pobreza, la sociedad ha tenido más que un papel receptor e incluso ha provocado cambios estructurales de orientación. De hecho, el sentido “compensatorio” de las políticas sociales (que de otra manera quizás no habrían existido del todo, o habrían sido menos prioritarias) y el impulso a lo que se llama “protección social” tiene su base en la necesidad de evitar presiones de la sociedad y de amortiguar los costos sociales de los ajustes económicos. En otros casos, los cambios ejercidos por movimientos desde la sociedad han sido mucho más profundos, al conseguir colocar en la agenda social nuevos actores, permitir o impedir reformas políticas o del Estado, introducir cambios legales a favor del ejercicio efectivo de derechos.

Este enfoque del proceso de políticas es el marco para el planteamiento de la propuesta metodológica de este estudio. Para esto nos basaremos en los instrumentos de análisis de políticas combinando elementos de meta y meso análisis. El meta-análisis nos permite ver el entorno y la política macro; el meso-análisis el proceso decisional y la política interna. Instrumentalmente, utilizaremos elementos del análisis de etapas, que considera el diseño y ejecución de políticas como

uno de insumos-procesos-resultados, más el de grupos y poderes, que analiza las motivaciones políticas-sociales, para poder explicar la política detrás de las políticas de reducción de la pobreza y consecución de equidad, y a través de ello su efectividad o llegada. El esquema de análisis se presenta en el diagrama siguiente. Es una modificación del diagrama de Easton / Parsons (1996):

Diagrama 1
ANÁLISIS DE POLÍTICAS



Fuente: Adaptación Parsons (1996).

Es decir, se analizará la naturaleza de las agendas de políticas relacionadas con la reducción de la pobreza y consecución de equidad, el proceso de operativización de estas agendas, el debate y así como la puesta en marcha de acciones, es decir el proceso de traspaso y funcionalización hacia organismos operadores.

Los principales actores de este proceso, para el caso ecuatoriano no sólo tienen que ver con el poder legislativo, cuyo papel es básico en la definición de leyes, reformas y contrarreformas (más que en el de definición presupuestaria, función que ha sido limitada por cambios constitucionales recientes). El diseño de políticas y prioridades está co-dirigido por el Estado Central (Ejecutivo), entes gubernamentales de planificación (cuyo peso en la actualidad es limitado, pero no así hace dos décadas) y dentro del gobierno central el Ministerio de Economía, cuyo poder e ingerencia son básicos en las decisiones finales de acciones y estrategias, no solamente por el uso de los recursos sino por las políticas de financiamiento, endeudamiento y el manejo de la política fiscal que a partir de la dolarización se ha vuelto crucial en el país. Otro actor importante en la definición y efectividad de las políticas de reducción de la pobreza, a través del financiamiento y de orientaciones generales hacia Ecuador, ha sido la cooperación internacional y la banca de desarrollo, cuya presencia ha sido muy fuerte a partir de la segunda mitad de los años setenta y los vaivenes de sus enfoques y prioridades han incidido de manera directa tanto en la

definición de prioridades internas como en la ejecución y continuidad de las políticas, planes y programas.

Por otro lado, la erosión en la representatividad y el cambio de enfoque de actorías y grupos sociales del que se habló anteriormente, ha provocado que algunos actores fuera de los poderes tradicionales aparezcan como claves en el proceso de políticas, en especial en la década de los años noventa. Por esta razón es necesaria su presencia y percepciones en el análisis propuesto.

III. Las modalidades de Estado y regímenes de bienestar en Latinoamérica y Ecuador

Los problemas y los riesgos que enfrentó la economía mundial en el período de posguerra posibilitaron que se consolide una corriente económica de inspiración keynesiana preocupada fundamentalmente por el crecimiento de la economía como una de las principales medidas para enfrentar el fantasma de la escasez de dólares en el mercado mundial y elevar la escasa productividad de las economías “atrasadas” (Montúfar, 2002). Así, con la escasez de dólares y el peligro de interrupción del comercio internacional como marco de referencia, el período de posguerra debió buscar la estabilidad del sistema monetario internacional para evitar una crisis de subconsumo como la de los años treinta. En este sentido, la economía mundial necesitaba de políticas estabilizadoras que permitieran reestructurar el flujo comercial en el mercado internacional, objetivo para el cual se definieron cuatro formas distintas de reacción, todas de corte estatista: el socialismo, el corporativismo fascista, el *welfare state* (Estado orientado al trabajo) y el desarrollismo.

En el plano de la discusión acerca de qué tipo de Estado de Bienestar se dio en América Latina, estudios recientes señalan que para el caso latinoamericano se puede hablar de un paradigma de bienestar conservador y autoritario, bajo cuyos influjos se construyeron tres tipos de regímenes de bienestar, que en rigor no pueden conceptualizarse como “Welfare State” (Barba C., 2003) justamente por su carácter no democrático y clientelar, aspectos que se evidencian en especial en sociedades como la ecuatoriana donde el

autoritarismo atraviesa distintas esferas de la realidad, como se evidencia en el caso ecuatoriano, fenómeno asociado a una estructura rentista donde a su llegada la democracia adopta un carácter delegativo.

Retomando a Barba (2003), si bien el paradigma latinoamericano tiene puntos de convergencia con los países europeos, también posee características propias:

- El elemento que sustentaba tales regímenes era el Seguro Social, vinculado al trabajo formal.
- Si bien su cobertura tendió a crecer en algunos países, en otros, se hizo cada vez más notorio su carácter excluyente y regresivo, ya que solo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador, en especial a las organizaciones empresariales y obreras, y las clases medias, resultante de ese proceso, sin embargo, el resto de la sociedad estaba excluido.
- El paradigma privilegiaba una lógica laboral gobernada por el “*breadwinner system*”.
- En América Latina, los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, sino de relaciones clientelares.
- Otro aditamento es el conservadurismo, que bajo cierto halo democratizador, mantuvo sujeto y controlado a los grupos emergentes.

Estos aspectos serían los rasgos generales del paradigma latinoamericano, los que una vez contextualizado el análisis presenta matices muy diversos, dada la gran heterogeneidad regional. En ese sentido se puede hablar de tres tipos distintos de regímenes de bienestar, “es decir tres formas históricas de articulación entre la política social, el funcionamiento de la economía, particularmente del mercado de trabajo y de las estrategias de bienestar de los hogares”: universalista, dual y excluyente, siendo este último el aplicable al caso ecuatoriano por sus características regresivas, el retiro de las acciones estatales y la inversión social y la importancia de las diferencias étnico-culturales.

Esta propuesta analítica nos sirve de entrada para construir el perfil en cuanto modelo de Estado o de específicas prácticas de intervención social que experimentó el país en los últimos tiempos. Los sectores políticos de centro izquierda coinciden actualmente en que no existió un Estado de bienestar y lo más cercano a él fue lo sucedido con la expansión de la inversión social en los años setenta.

Haciendo una revisión de su proceso de industrialización, vemos que hacia los sesenta, el nuevo panorama latinoamericano, abierto especialmente desde los años cincuenta –mundo de posguerra– se ve condicionado por la acción de organismos internacionales y por la adhesión de los países latinoamericanos a sus recomendaciones y requisitos.

Ecuador, que no escapa a los influjos de la situación internacional se verá también condicionado por su inestable situación interna, en la que alternan gobiernos democráticos y militares; previo a una etapa caracterizada por una notoria estabilidad política (1948-1960) en la que se afianza la política desarrollista, se enfocaron los problemas del país en términos de producción y para ello se elaboraron planes de fomento financiados y asistidos con ayuda externa. El velasquismo hubo de convivir y alternarse con el nuevo discurso economicista y con la política desarrollista y planificadora que se impuso a toda América Latina y que encontró acogida en los gobiernos opositores a Velasco Ibarra. Empero, la situación política tomará otro cauce, el paréntesis experimentado anteriormente que obedeció a una coyuntura económica favorable, más no una transformación estructural que asegure una estabilidad duradera, desembocaría en el fin de

la era de Velasco Ibarra, quien fue depuesto en 1972 por un sector del ejército de clara posición nacionalista. Una vez en el poder, propiciarán una política petrolera nacionalista, y su integración activa a la OPEP.¹⁰

La mayoría de enfoques económicos le prestan atención protagónica a la dependencia de la región con respecto a las líneas de crédito internacional en los años setenta, ello generalmente conduce a no mencionar entre las causas de la crisis las debilidades propias del modelo de desarrollo vigente, muchas de las cuales habían sido señaladas por algunos economistas neo clásicos desde inicios de los años setenta.¹¹ El crecimiento “hacia adentro” no había producido economías capaces de financiar su propio desarrollo ni absorber choques externos como el encarecimiento del crédito; el proteccionismo y las subvenciones del Estado habían distorsionado los precios y no habían permitido una diversificación de las exportaciones, por ello, salvo el caso de Brasil el resto de países no pudo responder a la crisis de la deuda con su propia capacidad exportadora. En tales circunstancias, al estallar la crisis de la deuda los gobiernos de la región enfrentaron serios problemas para mantener sus economías, situación que aumentó la condicionalidad sobre las restringidas líneas de crédito internacional y disminuyó el margen de maniobra de los gobiernos nacionales.¹²

Transcurrida la década precedente, los años ochenta inauguraran un restablecimiento de la democracia. Las economías de los países latinoamericanos atravesaron una serie de transformaciones entre las que se destacaron como fenómenos más notorios la crisis de la deuda externa, el estancamiento económico de los años ochenta, los intentos de ajuste de los problemas macroeconómicos y la implementación de los programas de reestructuración en los más importantes países de la región (Plan Austral en Argentina y el cruzado en Brasil). Los problemas de pobreza se agudizaron y otros como el desempleo, el empobrecimiento de nuevos sectores de la población y una distribución menos equitativa del ingreso se hicieron evidente.¹³ En este marco, Ecuador experimenta la sucesión de dos modelos de desarrollo; el primero de industrialización sustitutiva basado en la expansión petrolera pero con importantes desajustes originados por los problemas inflacionarios y el déficit fiscal. El segundo, de apertura y de promoción de las exportaciones, que se sitúa entre los años ochenta y los años noventa, tuvo que enfrentar una marcada inestabilidad macroeconómica y una restricción externa que la señalan como limitantes.¹⁴

Bajo los influjos de los cambios suscitados en el orden internacional –internacionalización y globalización económica- y como una alternativa para salir de la crisis y el estancamiento económico, se ha seguido la “propuesta de reformas” del Consenso de Washington y que procuran lograr la estabilización y el crecimiento económico en América Latina. Todo indica que ya han pasado a formar parte del nuevo repertorio de “verdades de sentido común” acerca de los problemas de desarrollo que prevalece entre las elites regionales.¹⁵

En este contexto el FMI, como representante de los acreedores internacionales, impone la necesidad de implementar un paquete de estabilización que procure superar los desequilibrios macro económicos de nuestras economías, como una primera medida que garantice el indispensable flujo de pagos de nuestras deudas.

¹⁰ Cueva, Agustín, 1997, *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Colombia, Planeta.

¹¹ Ver, entre otros, los aportes de J. Bhagwati, B. Balassa y A. Krueger.

¹² Esta situación no hizo más que agravar la famosa estancación de los años setenta (estancamiento + inflación), fenómeno que algunos economistas lo explican por el mantenimiento de una política keynesiana inflacionaria y los escasos niveles de producción propios de una crisis de rentabilidad como la de esos años.

¹³ Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique, 1998, *Historia Económica de América Latina: problemas y procesos*. Argentina, FCE.

¹⁴ Burneo, Diego y Oleas, Julio, 1996, Análisis del crecimiento en el Ecuador (1965-1994): estabilidad macroeconómica y apertura como factores coadyuvantes. BCE notas técnicas, número 28.

¹⁵ Nun, Jose, 1993, “América Latina en la década de 1990: algunas conjeturas”, en *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, página 46.

Por su parte, en el plano de las ideas parecen desvanecerse las posibilidades de respuesta del esquema estructuralista ante las recetas de los economistas neo clásicos y de los organismos internacionales. De esta forma, se consolida una univocidad económica (neo) liberal que es amplificada por un conjunto de nuevos tecnócratas, un amplio número de partidos políticos, universidades y centros privados de investigación, gremios y cámaras de producción, bancos regionales de desarrollo y agencias de asistencia internacional, entre otros.

En aras de concretar estas propuestas, se ha transitado por lo que se conoce como “modernización del Estado”, dentro de este proceso de reformas se han delineado dos campos diferenciados pero que mantienen claras vinculaciones: el proceso de ajuste y estabilización macroeconómica, y la reforma estructural de la administración pública.

Con estos antecedentes se adopta un modelo de acumulación neoliberal basado en el mercado y se desarticula un modo de regulación que tenía como base fundamental un amplio acuerdo corporativo de carácter progresista e incluyente (pacto social) que había sostenido al Estado social, benefactor o providencial de años anteriores.

El paso del modelo de bienestar del que venimos hablando al modelo de Estado mínimo neoliberal, asume un carácter diferencial en cada país, en este sentido Ecuador al igual que el resto de los “excluyentes”, el rango de las reformas ha sido a nivel medio, acompañado de crisis en los procesos de estabilización y ajuste, que fueron sorteadas, avanzando hacia la liberalización (Barba, 2003).

En el plano de la cultura política, si bien es cierto la democracia se mantiene como forma de gobierno (al menos en su dimensión electoral), la imperiosa necesidad de implementar los paquetes económicos permite que se desarrolle una democracia presidencialista gustosa de gobernar por decreto. Así, O'Donnell caracterizó como democracias delegativas a los regímenes presidencialistas en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto, prescindiendo del control parlamentario.

Una democracia de este tipo posibilita reeditar o exacerbar vicios políticos propios de regímenes anteriores, a saber, una lógica rentista de las élites económicas, un entendimiento patrimonialista de la política y una práctica política clientelar basada en intercambios particularizados que responden a intereses privados.

En consideración de estos problemas, y ante las imposibilidades de alcanzar el tipo ideal de la moderna democracia liberal, los enfoques políticos sobre el ajuste han sido en su mayoría bastante normativos y se han preocupado fundamentalmente por el grado de institucionalización del sistema político, por el desempeño de los partidos políticos y el sistema de partidos y por el establecimiento de mecanismos de representación de intereses como las principales variables políticas a considerar en una poliarquía como la latinoamericana, que ha sido vista como un sistema “relativamente democrático” (Dahl) según su grado de debate público y de representación.

Ahora bien, en un contexto de cambio en el modo de regulación social y la consecuente desarticulación de un tipo de Estado de carácter social, cambia también la forma de ejercicio de la política pública.

Sobre esta constatación la hipótesis que se plantea es que el desmantelamiento de un tipo de Estado social y la estructuración de una forma de políticas públicas centradas en el proyectismo y la focalización antes que en la planificación de políticas y la universalidad, son los factores determinantes que han provocado mayor exclusión social y, por lo tanto, han hecho que la equidad se convierta en la demanda social más importante.

Finalmente, en los últimos años se ha constatado que, luego de dos décadas de reformas económicas (ajuste estructural) caracterizadas por políticas aperturistas y de promoción de

exportaciones, creciente necesidad de inversión extranjera vía privatizaciones, desregulación de los sistemas financieros nacionales y una escasa presencia de lo público (Estado) en el modo de regulación social, es necesario un repensamiento de lo público, que llame la atención sobre la necesidad de una segunda generación de reformas destinadas a mejorar o recuperar la capacidad de gestión del Estado y enfrentar de mejor manera los retos de la democratización, el desarrollo económico, la equidad y la distribución de la riqueza.

A partir de una reconstrucción y un análisis de los modelos de Estado en el Ecuador, partiendo de la década de los años setenta hasta el año 2000, se distinguen dos tendencias: una primera, de corte estructuralista que comienza a partir de los años 50 hasta comienzos de la década del 80, caracterizada por el paradigma de la industrialización sustitutiva de importaciones, reformas agrarias, el Estado como eje articulador tanto de la política como de la economía y también como impulsador de procesos organizativos y corporativos a nivel social. Una segunda tendencia de Estado responde al modelo de desarrollo neoliberal que se comienza a implementar a partir de la década de los años ochenta en adelante.

En el marco de la propuesta estructuralista de la economía para América Latina en el Ecuador se vislumbró la posibilidad de implementar un modelo de acumulación alternativo cuya realización debía pasar por un proceso de reformas estructurales que termine por completo con la sociedad oligárquica. Fernando Pachano (1999) afirma que fueron tres fenómenos culturales los que llevaron a configurar un nuevo enfoque administrativo en la acción del Estado y en la conducción económica:

- la desconfianza en las virtudes del comercio internacional de productos primarios como factor dinámico de crecimiento económico.
- el entusiasmo por las experiencias anglo-americana y europea de activismo fiscal apoyándose en la teoría keynesiana de intervención gubernamental, y
- el interés de nuevas agencias de gobierno por la aplicación de técnicas de planificación de desarrollo en países periféricos.

La convergencia de estos tres factores significó un giro teórico y político a favor de la gestación de un Estado llamado a ser un agente económico público decisivo dentro de los procesos productivos, regular precios e importaciones para regular estabilidad del mercado y la equidad redistributiva; un Estado que genere una ampliación del mercado interno, que planifique y financie obras de provisión de bienes en salud, educación, vivienda e infraestructura básica.

Esta llamada modernización estatal y productiva tuvo como políticas centrales: la implantación del modelo de Importación por Sustitución de Importaciones, la reforma de instituciones agrarias tradicionales y la consolidación del Estado como eje e impulsor del desarrollo. La premisa fundamental para la concepción de este modelo fue la concepción de que el desarrollo de las economías atrasadas debía resultar de la combinación de la iniciativa privada con la decisiva intervención del Estado.

Según se afirma que, si bien los elementos de un Estado desarrollista fueron delineados desde los años cincuenta; en el Ecuador, el “Estado desarrollista” surgió en los años sesenta vinculado principalmente a los programas planteados por la Junta Nacional de Planificación (creada en 1954) en los cuales la planificación nacional centralizada pasó a ocupar un lugar medular en el diseño de políticas públicas.

Si bien éste modelo de Estado desarrollista tenía como eje la intervención estatal en el plano económico, a nivel político el objetivo era el de superar a la sociedad oligárquica, es decir, alterar la estructura de poder de la clase terrateniente serrana y de la clase agro-exportadora costeña vinculadas a los partidos liberal y conservador. De la implantación del proceso de sustitución de

importaciones se generaría una burguesía moderna llamada a ejercer freno y/o a contrarrestar la influencia de la oligarquía, reemplazando los mecanismos personalizados y patrimonialistas de dominación por una política moderna, que incluyera en el juego político a los sectores subalternos.

En este modelo de desarrollo estructuralista, la planificación desde el ejecutivo se convierte en el eje central para la promoción económica y social. La Junta de Planificación y Coordinación Económica sería la encargada de elaborar los lineamientos fundamentales para el Plan integral de transformación y desarrollo. En 1973 se comienza a implantar el Plan Quinquenal de Desarrollo (1973 – 1977).

El plan quinquenal constituyó una programación nacional a mediano y largo plazo para orientar la economía, el sector público y sus políticas. Sus contenidos continuaron con la programación planteada en el plan anterior, Plan inmediato de Desarrollo 1961-1963 (se comienza la planificación a largo plazo) basado en la reforma agraria, tributaria y administrativa. Estos planes procuraban acelerar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población por medio de la implementación de reformas a la inversión y al ahorro complementados con recursos externos. Se explicitan tres sectores sociales básicos por atender: recursos humanos, educación y salud.

Ya en la década del setenta, con la incorporación del petróleo cambió el estilo de planificación debido al nivel de recursos disponibles y a la facilidad de crédito externo. Aquí la planificación se centró en las inversiones, en políticas de subsidios y estímulos al sector privado y en la formulación de varios programas sociales. La abundancia de recursos públicos dio lugar a la implementación de variados programas y proyectos los cuales respondían a las crecientes demandas de diversos sectores económicos y sociales.

Los compromisos y las presiones políticas, sociales y comerciales no dan lugar a establecer prioridades y criterios de selección; (...) de ahí el creciente número de programas, proyectos, obras y políticas contenidos en los planes de mediano plazo, los mismos que se van ampliando de año en año en los planes operativos, junto con el aumento del gasto público y del endeudamiento externo (Sierra, 1998).

En este punto es importante distinguir el período de transición a la democracia, ya que en estos dos años se diseñó un “nuevo modelo político” con el cual se regiría al país en democracia. El 11 de enero de 1976 renuncia el Presidente Guillermo Rodríguez Lara; asume el poder un Consejo Supremo de Gobierno integrado por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano (Presidente), el General de Brigada, Guillermo Durán Arcentales y el Brigadier General de Aviación, Luís Leoro Franco.

El Triunvirato asume al país en un ambiente de creciente inestabilidad económica, agravamiento del desempleo, desequilibrios financieros, monetarios, caídas de inversiones, los cuales pretendieron ser contrarrestados mediante el endeudamiento externo. El Triunvirato Militar promulgó la Ley de Fomento Agropecuario en marzo de 1979 con lo cual clausura los procesos reformistas en el agro.

En la Constitución aprobada, el Estado seguía siendo el eje de la política ecuatoriana, de tipo nacionalista, gestor de la redistribución económica y base de dinamización del crecimiento económico.

El objetivo principal de la reforma política en el proceso de transición democrática fue el de modernizar el sistema de representación del país, lo que implicaba crear nuevos mecanismos de intermediación política entre la sociedad y el Estado (nuevo régimen político), para superar las prácticas clientelares y la de los partidos tradicionales.

La reforma tenía un alcance democrático liberal, ya que proponía a los partidos políticos como actores de mediación y representación para de esa manera neutralizar el acceso de grupos corporativos al Estado. El nuevo régimen otorga a los partidos “el monopolio de la representación política” que implica que éstos sustentan el sistema político y se deslegitiman otras formas de acceso al poder, de demanda o movilización. Bloquea otros tipos de participación y representación política que no sea partidaria.

El segundo momento en la evolución del modelo de Estado ocurre en los años 80. De un tipo de Estado estructuralista con roles económicos activos y centralizados, con una activa intervención en el diseño de políticas públicas, bajo un régimen económico mixto y regulado se empezaba a transitar hacia un tipo de Estado pasivo y descentralizado, con políticas públicas neutrales y aperturistas y con un régimen económico privado y no regulado, orientado al libre comercio.

Según Pachano, en este nuevo modelo, el proceso de modernización implica:

- En lo económico, el sentido de la articulación horizontal entre lo privado y lo público al proponer la liberalización de los mercados y la descentralización de los servicios públicos.
- En las políticas públicas, la redefinición de los vínculos materiales entre el mercado y la autoridad, cuestionando los privilegios como subsidios, proteccionismos y proponiendo la libre movilidad del capital.
- En lo político, la preferencia por formas electivas de relación entre gobernantes y gobernados.

En definitiva, cambia el paradigma de desarrollo y se propende a la separación de la economía y la política. En el Ecuador, este proceso de cambio de modelo de desarrollo empieza en la década de los ochenta con los síntomas de una crisis económica producto de la caída del precio del petróleo y el endeudamiento externo contraído la década anterior. Es a partir del Gobierno de Osvaldo Hurtado que se da inicio a la aplicación de reformas tendientes a buscar equilibrios macroeconómicos. Incluso se buscó enfrentar el problema de la inflación, aplicando esquemas que apuntan a reducir el consumo y la inversión mediante la reducción de salarios a través de una incipiente flexibilización laboral.

Este período de gobierno Roldos – Hurtado marca también un punto de inflexión entre el fin del modelo de desarrollo estructuralista y los comienzos del modelo de desarrollo neoliberal, el cual a partir de este período trata de implementarse con más fuerza, caracterizado por la reducción progresiva de la influencia del Estado en la economía, la liberalización de los mercados y un nuevo proceso democrático basado en la participación diversa, la descolocación de los sistemas de partidos políticos, el debilitamiento de los grupos de representación gremial tradicionales, descontrol estatal en muchos ámbitos de la convivencia social, actorías y representaciones de corte local, iniciativas de organización política transnacionales, entre otros.

Desde el gobierno de Osvaldo Hurtado, se han sucedido siete Presidentes –León Febres Cordero, Rodrigo Borja Cevallos, Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Novoa y actualmente Lucio Gutiérrez-; los mismos que han enfrentado un proceso de crisis tanto políticas como económicas, afrontadas bajo los presupuestos básicos de la necesidad de fortalecer la democratización política y de profundizar a nivel económico las políticas de ajuste y la estabilización macroeconómica.

IV. La conformación de agendas de política de bienestar en Ecuador

A. El nivel macro de la política

En la historia ecuatoriana de las últimas década no han sido escasos los procesos de diálogo y los intentos de concertación, en ámbitos de competencia nacional o sectorial. Los resultados de procesos de este tipo promovidos por la sociedad civil han sido cristalizados en documentos de propuestas, políticas y reformas legales que incluso fueron un insumo para la estructuración de reformas constitucionales y alianzas políticas importantes para la gobernabilidad. No obstante, las profundas crisis económicas sumadas al resquebrajamiento y reordenamiento constante de las estructuras políticas han sobrepasado las posibilidades de sostenimiento de estos procesos.

Por su lado, los gobiernos también han llevado adelante iniciativas orientadas hacia la consecución de acuerdos, que han nacido más bien de la necesidad de enfrentar o evitar conflictos desde actores sociales importantes; se han destacado en este sentido procesos de concertación con sectores indígenas, por ejemplo. Sin embargo, estos procesos han sido suspendidos, ya sea por presiones de grupos no incluidos, por tratarse de iniciativas de corte coyuntural, la imposibilidad de encontrar terrenos neutrales desde donde aproximar visiones o la falta de capacidad de convocatoria desde los gobiernos.

En este contexto la política social, en especial la educación y la seguridad social han sido temáticas que han reunido permanentemente a actores corporativos de la sociedad ecuatoriana. No obstante, la carencia

de un hilo conductor y por ende la dilución de propuestas y decisiones ha sido la característica más marcada de estas convocatorias.

En la actualidad, el nivel macropolítico presenta un panorama caracterizado por un marcado escepticismo sobre la posibilidad de cambios estructurales. Una explicación para esto es la inestabilidad política, otra se refiere a la naturaleza del sistema político. El sistema político, y especialmente el subsistema de partidos tiene una enorme autonomía con relación a la sociedad que representa, especialmente si las demandas o planeamientos provienen de fuera de sus clientelas, de sus prácticas y de sus intereses de corto plazo. Por otro lado, la profundidad de los problemas económicos y sociales del país, la necesidad de montar alianzas de la más diversa índole que atienden a intereses coyunturales antes que a propuestas programáticas entre partidos o agrupaciones ideológicas han profundizado la falta de conducción y opciones de elección política en temas de mayor plazo e impacto.¹⁶

Los principales partidos políticos tienen un interés de orden formal en la política de bienestar que se traduce en iniciativas políticas que responden a clientelas definidas. Las iniciativas tienden a representar estos intereses por sobre un “interés general”. Con relación a una propuesta de cambio institucional por ejemplo, sus adhesiones serán parciales. Un fortalecimiento del rol normativo y rector del Estado es visto con preocupación por aquellos partidos que consideran que esto puede ser una amenaza para la provisión privada, en tanto que pueden ver como positiva la introducción de iniciativas tendientes a medir el desempeño de maestros y médicos, así como la competencia privada en seguros. En tanto que la autonomía de los establecimientos y la separación de funciones como regulación, financiamiento y provisión puede despertar la sospecha de que se pretende debilitar el rol del Estado, aunque estén convencidos de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios sociales.

Las visiones fragmentadas de la problemática de la política social, basada en intereses particulares o representaciones corporativas, son un fuerte obstáculo para construir alianzas estables y que operen tanto en la sociedad, como en el sistema político y en los espacios especializados. En este escenario será difícil contar con una base amplia de apoyo, por lo menos en una fase inicial de cualquier proceso de reforma.

El mejoramiento de la calidad de los servicios sociales (salud y educación, en especial esta última) es un tema indiferente en términos de votos y más bien implica un área de riesgo y de conflicto al encontrarse de por medio, los intereses corporativos públicos y privados; tampoco despierta el interés de los potenciales beneficiarios, los grupos sistemáticamente excluidos de los sistemas. Un proceso de reforma que se sustentaría en probables elevaciones de impuestos, re-focalizaciones de recursos y control sobre la provisión privada tampoco resulta atractivo a sectores con poder económico; esta situación, versus un grupo “intermedio” en el que se encuentran organizaciones de la sociedad civil y las capas medias de la población que no han logrado constituir un bloque de fuerzas políticas con capacidad de influir en última instancia en el sistema político, produce un efecto de “extremos contra el medio” y provoca finalmente un estancamiento en el proceso de reformas.

De esta manera, las posibilidades de elección social se ven debilitadas tanto por la carencia de opciones desde el punto de vista técnico como por la relativa posición de fuerzas de los diferentes grupos políticos-sociales en el país.

Al interior de la institución de gobierno operaba hasta finales de los años ochenta un (para estos años, ya debilitado) sistema nacional de planificación. El proceso de cambios de este sistema refleja de manera simbólica el proceso de cambio del modelo de Estado en Ecuador. La función de

¹⁶ Arcos, C., Vásconez A., “Educación secundaria en Ecuador: recomendaciones de política” en Estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador, BID, 2002.

planificación macro o de políticas es quizás la primera en ser socavada por el advenimiento del nuevo estatuto “secundario” que se le otorga al Estado. El Consejo Nacional de Planificación (ex-JUNAPLA) va perdiendo recursos físicos, técnicos, humanos; va desapareciendo de la normativa (formal y no formal) detrás de los procesos de formulación de políticas y finalmente asume un papel figurativo en la institucionalidad estatal. En la actualidad el diseño de políticas, o cuando menos la función que dentro de éste le corresponde a los gobiernos, está a cargo en primera instancia de los equipos cercanos a los gobernantes y luego se institucionaliza (nivel meso) a través de algunas carteras de Estado, sobre todo la de Finanzas.

B. El nivel meso y la toma de decisiones

En este nivel se pueden apreciar dos factores de riesgo. Primero, la dificultad de reconocer y definir el/los problema/s atinentes al bienestar, plantearse metas en términos de pobreza, equidad, calidad de vida, su alcance y definición; y más aún, la estrategia o línea de acción para llegar ellas.

La definición de las políticas se basa en los factores causales a los que, quienes toman decisiones, atribuyen el problema y por ende no es un proceso independiente del nivel político macro; es más, ya en el nivel de construcción de agendas la forma de definir los problemas se vuelve parte del problema pues se desenvuelve en un marco institucional y legal dado que influye directamente en ella .

En Ecuador la construcción de agendas de política social se desenvuelve entre tres instancias básicas del nivel central: i) los Ministerios de Educación, Salud, Bienestar Social y Trabajo (con una instancia de coordinación creada a mediados de los años noventa), que, como resultado del fracaso de los intentos de fortalecimiento institucional, de la ya señalada inestabilidad política y de los magros resultados alcanzados por la accidentada aplicación de reformas, aparecen debilitados en su rol político y normativo; ii) la Oficina de Planificación de la Presidencia cuyo papel, ya desterrado del nivel macro, se ha reducido a la aprobación de planes de inversión; y iii) el Ministerio de Finanzas, en cuyas oficinas descansan decisiones de priorización de recursos, de recortes y reformas, de desembolsos y contrapartes, de reasignaciones “emergentes”, y que presenta una limitada capacidad de administrar estos recursos de manera eficiente y equitativa, tal como lo demuestran los datos analizados en este estudio.

Otro actor que interviene en este proceso es el Congreso Nacional. No lo hace siempre desde el diseño mismo de las políticas sino creando el marco legal que las vuelve viables. No obstante, tal como se mencionó anteriormente, el tema de las políticas sociales o de bienestar no es de los más atractivos para esta instancia y la probabilidad de que se den cambios legales que instrumenten políticas es incierta.

La actuación poco coherente de estos actores sumada a la carencia de capacidades, los cambios políticos mencionados antes y la carencia de nociones del problema más allá de la coyuntura, hacen del proceso de construcción de agendas un ejercicio con pocas probabilidades de viabilidad. El cambio en los macroprocesos de planificación, el fortalecimiento del sistema de inversiones públicas, la redefinición de los roles de cada instancia son por esto indispensables en la viabilización de políticas macro coherentes.

La emergencia de actores sociales como el movimiento indígena han producido cambios de orientación en las políticas, en muchos casos no esenciales en su diseño y concepción. Si bien el accionar de los movimientos sociales ha contribuido a decisiones sociales para “suavizar” los impactos de las crisis económicas, finalmente se han producido dos hechos que de alguna manera han debilitado la naturaleza radical de las luchas, en especial indígenas: i) se han asignado líneas de financiamiento y proyectos específicos focalizados hacia estos grupos, y ii) se han ido

incorporando actores individuales y corporativos, parte del movimiento indígena, a posiciones de gobierno.

El segundo aspecto a analizar dentro del nivel meso es el de la normativa y los proyectos o grandes acciones que están vigentes y que se constituyen en el marco para cualquier nueva intervención. Al respecto se debe indicar que un hito en la crisis política e institucional fue la Asamblea Constituyente (1997) que redactó la Constitución vigente. Un aspecto novedoso del proceso fueron las propuestas que en torno a la educación y salud surgieron de grupos y organizaciones de la sociedad civil, y la recuperación de las experiencias de los intentos de reforma producidos a lo largo de los noventa. La educación, salud y bienestar concebidos como un derecho “se enmarca en el proceso de fortalecimiento del tratamiento constitucional a los derechos y garantías...” . La Constitución adopta lineamientos que teóricamente deberían definir las políticas: i) “preparar a los ciudadanos para la vida, el trabajo y el conocimiento”; ii) organizarse como sistemas nacionales de educación y salud adaptados a la diversidad del país y que deberán funcionar de forma descentralizada y desconcentrada; iii) tener sistemas de rendición de cuentas a la sociedad; iv) condicionar la estabilidad y la justa remuneración, aspecto presente en las anteriores constituciones, a “los resultados de la evaluación de su desempeño”; y, v) introducir el concepto de subsidios específicos a personas en situación de extrema pobreza.

C. Contextos y establecimientos de las agendas de política social¹⁷

1) La transición hacia la democracia y la transformación del modelo bienestarista

Roldós asume la presidencia en un período caracterizado por los efectos de cierta bonanza económica abierta por el boom petrolero. Desde su campaña discutió la necesidad de un gobierno “austero y moral”, prometió mejoras en el nivel de vida de los pobres en los aspectos salarial, educativo, y de salud. En esos años era muy poca la preocupación por la creciente evidencia de problemas económicos que se avecinaban, aunque durante su campaña electoral se hacía alusión a los problemas causados por los déficit presupuestarios y a la deuda externa. Así, la administración que se inició con Roldós y que continuó con Hurtado en 1981, tuvo una expectativa inicial optimista del desempeño de la economía basada en la explotación petrolera y la relativamente fácil disponibilidad de financiamiento externo, por lo que no previó la necesidad de políticas macroeconómicas que corrigieran los desequilibrios (Thoumi, 1992).

Respecto al Plan de Desarrollo del Gobierno, éste empieza a tomar forma al establecerse las “21 bases programáticas” que toman como ejes la educación, la seguridad social, la reforma agraria y la industrialización. En cuanto a educación se proponen mejoras en infraestructura y equipamiento, la campaña de alfabetización y cedulación y el aumento de salarios al sector docente; en seguridad social se propone consolidar al IESS¹⁸ como ejecutor de políticas de seguridad a través de proveerle de fondos y extender los beneficios sociales a todos los ecuatorianos; en torno al agro se plantea impulsar la Reforma Agraria de manera planificada, se piensa en un incremento hectareal de los cultivos de exportación y de abastecimiento agroindustrial y en brindar asistencia técnica; sobre la industria, la propuesta se aglutina en torno a la Ley de

¹⁷ Colaboración de Rossana Córdoba.

¹⁸ En Ecuador se aprecia similar patrón que en muchos países de Latinoamérica en cuanto a la política de seguridad social; un momento inicial de esfuerzos dispersos y la inclusión paulatina de sectores de la población; uno de generalización del sistema en pensiones y beneficios laborales; uno de diversificación de prestaciones; y uno posterior de desmantelamiento previa una crisis financiera.

Fomento Industrial. La viabilización del plan se prevé a través de la implementación de programas.¹⁹

Estos son algunos de los aspectos centrales contemplados en la Agenda de Gobierno, que tuvieron inicialmente una discusión interna al gobierno y luego el debate se abrió a la ciudadanía; el espacio de discusión auspiciado por el gobierno cobró mucha importancia en la sociedad, los participantes expresaron su apoyo justificando en la necesidad de una planificación para la acción de gobierno. Entre los participantes se contaban representantes de las distintas universidades, de la Cámara de producción, de los Partidos Políticos y de las Organizaciones Sindicales, y de las provincias.

A las pocas semanas de posesionado el gobierno de Roldós, recomenzaron las discrepancias entre la función Ejecutiva y Legislativa que se trataron de resolver mediante la concertación entre las fracciones burguesas en pugna más importantes, logrando su participación en el gobierno y acordando medidas tendientes a lograr que ingrese mayor capital extranjero al país por medio de préstamos o inversiones transnacionales.

El espacio generado por el debate pone en evidencia los conflictos de intereses de los distintos sectores. Así, el sector industrial es acusado de tener una posición muy sesgada en lo económico y de exigir el primer puesto en prioridades, dejando en el olvido la cuestión laboral y las condiciones de los trabajadores. Los representantes de los sectores populares, como FENOC (Federación de Organizaciones Campesinas) rechazan al Plan “porque no es la expresión de intereses populares por los cuales el campesinado luchó los últimos años” y además que “El Plan favorece a sectores monopólicos nacionales e internacionales, (...), a costa de la sobreexplotación de los trabajadores..”²⁰. La organización hace un llamamiento tanto a los obreros como a los campesinos en procura de la defensa de los derechos de los mismos y espera el desenvolvimiento de los acontecimientos políticos, manifestándose de manera verbal y no a través de la huelga.

Por su parte la reforma agraria encuentra también obstáculos en la posibilidad de implementación. FENOC la concibe como un mecanismo que no resuelve los problemas de la distribución de la tierra; cuestionan el “desarrollo rural” mencionado en el Plan, que va dirigido a los campesinos acomodados y a los propietarios medianos; el centro de las críticas va dirigido al carácter demagógico que encuentran en cómo se distribuirían los préstamos, sin criterios claros y acordes a las necesidades de cada sector del agro.

De parte de los jubilados, no recibieron de buen agrado las reformas pretendidas para el IESS, que tildan de “retrógradas” y de ser “remiendas defectuosas”, extraídas de códigos de gobiernos anteriores; el eje del cuestionamiento es la pérdida de autonomía del organismo frente a una mayor intervención del Estado, en materia de control de gastos y canalización de recursos. De fondo se encuentran ya algunos signos de problemas financieros de la seguridad social.

Sin una clara percepción de lo que ya se anunciaba como elementos desestabilizadores de la economía y sin una estrategia definida, como acusa el sector industrial “el sector industrial reclama al gobierno una clara definición sobre las políticas económicas para que se acabe la incertidumbre existente”²¹ Roldós –con el apoyo del Congreso– logra la aprobación de un aumento salarial que beneficia en primera instancia al sector docente y luego a los otros sectores, congela las tarifas telefónicas, de agua, energía eléctrica, y los precios de algunos productos de primera necesidad. Estos aumentos no fueron acompañados de medidas financieras complementarias y el gobierno no pudo cumplir con el compromiso asumido en materia salarial, produciéndose manifestaciones en su contra (Thoumi, 1992). Al respecto, Estupiñán de Burbano afirma que desde inicios del período

¹⁹ Archivo de Prensa, Comercio, 1979 –1982.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

presidencial se vivió una intensa pugna entre el ejecutivo y el legislativo, salvo la duplicación del salario mínimo vital de 2.000 a 4.000 sucres, la jubilación de la mujer a los 25 años de servicio y la reducción de la semana laboral de 44 a 40 horas, los proyectos generados en el parlamento eran vetados por el Presidente y, a su vez, los proyectos enviados por el ejecutivo eran archivados en el Congreso.

El apoyo de quienes tenían expectativas en el gobierno se va agrietando. El partido CNR liderado por Assad Bucaram, heredero de la tradición populista y sustento del triunfo de Roldós, se opone a la aprobación del Plan. Bucaram afirma que “en la presentación del Plan se gastaron millones de dólares, solamente para solventar actos populistas del presidente”, califican al presidente de “idealista y de carecer de cohesión ideológica”, y al Plan de “desarrollista”, así lo consideran los políticos de izquierda, por ser insuficiente para gestar cambios en la estructura social y por propender a perpetuar las condiciones de explotación imperantes, sin viso de transformar la realidad socio-económica del país.²²

Las pugnas entre CNR y la presidencia tienen como escenario al Congreso, mientras las presentaciones de proyectos de parte del primero son vetadas por Roldós, como el proyecto de ley de creación del CONADE.²³ Por otra parte, la agenda de gobierno queda trunca en el parlamento; la pugna crece, para algunos el mismo Plan es en principio inconstitucional debido a la falta de legitimidad de su organismo creador, el CONADE.

Roldós no desiste de llevar a cabo su cometido y busca legitimar su propuesta de acción de gobierno a través del apoyo de los sectores populares; advierte: “acudiré al pueblo si la Cámara y los partidos de izquierda siguen poniendo trabas”, en referencia al plebiscito que estaba pensando realizar. Así, se lanza la campaña de alfabetización y de cedulação. La primera, se diseñó tomando como núcleo la enseñanza a través del quichua, contando para ello con la formación como alfabetizadores de los líderes de las propias comunidades; esta iniciativa generó una posición distante y bastante crítica por parte de las organizaciones indígenas que sostienen que el gobierno intenta mostrar el problema de marginalidad y exclusión del conjunto de la población indígena del país en términos pedagógicos, culturales e incluso “folclóricos”.²⁴

En definitiva, el gobierno de Roldós se ocupó en intentos de dirimir y enfrentar los conflictos políticos internos, un congreso adverso y las presiones sociales que iban creciendo debido a las promesas electorales de aumento salarial y cambios en la legislación laboral, de reducción de la jornada de trabajo, ambos propósitos con los cuales se buscó cumplir con un objetivo netamente redistributivo del ingreso.

La continuidad del plan y las aspiraciones del mandatario que encontraron frenos y obstáculos en su desarrollo, culminaron con la trágica desaparición del presidente, en mayo de 1981. Hurtado, que asume la presidencia enfrentará circunstancias internas y externas que provocarán un giro en la dirección de los objetivos iniciales del gobierno, que revela por otro lado la orientación política del partido al que pertenece.

Como se vio anteriormente, desde los ochenta se vienen ejecutando en el país sucesivas políticas de ajuste. La aplicación de contenidos del esquema neoliberal se ha mezclado con políticas convencionales de estabilización y ajuste, y con ensayos parciales de liberación que se van perfilando hacia un grado mayor de las principales manifestaciones del modelo neoliberal (CORDES, 1994). Es un período donde se ensayan medidas de estabilización de la economía frente a la crisis de la deuda externa y varios choques externos como la caída en el precio del petróleo y otros productos primarios de exportación, un desastre natural como el fenómeno del Niño entre

²² Archivo de Prensa, Comercio, 1979-1982.

²³ Consejo Nacional de Desarrollo, que sustituye a la Junta Nacional de Planificación.

²⁴ Archivo de Prensa, 1979-1982.

1982-1983. Así, se implementó un programa de ajuste fiscal fuertemente contractivo, se redujo el gasto social como porcentaje del PIB al igual que el gasto social real por habitante. Entre 1981 y 1984, el gasto social real como porcentaje del PIB cae de 13,5% a 11,4% (Rob Vos, 2003).

En este contexto, los fracasos en la puesta en agenda y establecimiento de políticas de bienestar serían justificados ante la preeminencia del ajuste. Esto lo afirmaría más tarde el mismo Osvaldo Hurtado: “Conjurar la crisis económica trae consigo un costo social. Eso es cierto pero dejar la crisis económica sin solución origina un costo social más alto. No hacer nada lo empeora. Quiero ser reiterativo los problemas de ajuste, traen un costo, no hacer nada es peor” (Archivo de prensa, Comercio, 1993).

De alguna manera el contexto de establecimiento de la política económica y específicamente la fiscal es, a partir de esta época, el de la necesidad permanente de financiamiento y ajuste; la crisis, más que la discusión, la planificación y la deliberación.²⁵ En agosto de 1981 el mandatario anunció al Congreso que era necesario recortar el presupuesto y aumentar impuestos; después de muchos años, se escuchaba por primera vez que la “solución” a los problemas socio-económicos no estaba en aumentar las exportaciones de petróleo. Las promesas de la presidencia de Roldós y las metas del Plan quinquenal fueron reemplazadas por menciones al creciente servicio de la deuda externa y los déficits fiscales. Las medidas económicas impuestas daban cuenta de la necesidad de realizar cambios en las políticas económicas pero, solo obedeciendo a las crisis externas, el gobierno no dimensionaba de la misma forma a la situación interna, la cual era insostenible y constituía otro factor a considerar (Thoumi, 1992).

El marco de estos virajes en la política económica despierta el rechazo generalizado de la gente, la política de ajuste que se venía implementando fue revirtiendo las expectativas de la población generadas en la década precedente, de bonanza. Las protestas se hacen sentir desde los distintos sectores sociales; así, tanto las políticas como problemas económicos se convirtieron en el centro de atención y el núcleo de la agenda nacional.

A partir de 1982, la crisis económica se agrava; hubo un decrecimiento económico y de capitales, surgieron desequilibrios monetarios y financieros agravando el desempleo y aumentando los precios de productos de primera necesidad; debido a esta crisis, “la política económica gubernamental, auspiciada por el FMI, se fue concentrando, en las áreas monetarias, cambiarias y financieras, en función de objetivos de ajuste ante los problemas de desequilibrio y endeudamiento externo”.²⁶ Se dictaron medidas orientadas a contraer la liquidez, fomentar libre movimiento de capitales con el exterior, liberalizar precios internos y eliminar subsidios al consumo básico, reprivatización de la economía, liberalización en la importación de insumos y el establecimiento de nuevas cargas tributarias indirectas (carácter concentrador del modelo de desarrollo).

En 1982, el gobierno decreta un paquete de medidas económicas a partir de la firma de una Carta de Intención con el FMI que elimina el subsidio de la gasolina y el trigo; surgen violentos disturbios en protesta; se declara emergencia nacional y se decreta toque de queda durante cinco días. “...Había inquietud generalizada y protesta severa contra el deterioro de las condiciones de vida. Pero todo esto no degeneró en violencia debido –de acuerdo a algunos analistas– al respeto a la ley, las libertades públicas, incluida la libertad de prensa”²⁷ que predominó en el régimen de Hurtado.

En 1983 la Junta Monetaria propone la sucretización de la deuda externa al gobierno, proceso a través del cual se convirtieron las deudas en dólares de los agentes económicos privados

²⁵ El gobierno cuenta con recursos legales para evitar la deliberación que sobrecaliente o desvíe la atención central de medidas o reformas. En el plano económico lo ha hecho constantemente.

²⁶ José Sánchez Moncada. pág. 84.

²⁷ Patricia Estupiñan de Burbano. pág. 333.

a deudas en sucres frente al Banco Central, mientras que el Banco asumió el compromiso de pago en dólares ante los acreedores internacionales. “El monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces: de 260 mil 800 dólares al finalizar 1971 a 5 millones 868 mil cien dólares cuando concluyó 1981. Esta deuda pasó del 16% del Producto Interno Bruto en 1971, al 42% del PIB en 1981”.²⁸

Las políticas de ajuste realizadas en este gobierno, se sintetizaron en la reducción del déficit fiscal vía disminución del gasto público, particularmente el destinado al sector social y el subsidio a determinados bienes y servicios, esto orientado a sostener la deuda externa.

i) Liberalismo, transición económica en auge y disfuncionalidad del Estado

Desde mediados de los años ochenta, con Febres Cordero, es evidente la separación entre las políticas sociales y la economía. Una característica principal de la política social de aquel entonces, y que marcó su inicio como tal fue su consideración como algo aleatorio de la política económica; una agenda social que mereció prioridad más en el discurso que en la discusión y diseño posterior de políticas. A pesar de que en la Agenda de gobierno gestada en 1985, al candor de su propuesta electoral de “Pan, techo y empleo”, señala como objetivos prioritarios, la “reactivación y la aceleración del crecimiento del empleo, de la producción de alimentos y de la construcción de la vivienda popular”, a ser viabilizados mediante proyectos y programas sectoriales, regionales y de bienestar social, opera ya en el plano del establecimiento de la política un esquema de “guardianes de puertas” que desde el mismo gobierno y las coaliciones empresariales comienza a dar forma a una visión de la realidad centrada en la economía que impide o descalifica otras prioridades o necesidades de la población.

En efecto, lo que proponía el FRN, que catapultó a Febres Cordero a la presidencia, fue un nuevo esquema para el manejo económico que fue llamado economía social de mercado, a partir del cual se limita la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas, se liberan los controles en importaciones y exportaciones, flotan los intereses y la cotización de la moneda y no existe control de precios. Por otro lado se ofrecieron viviendas sin cuota inicial y a precios bajos y la creación de miles de empleos.

La política económica si bien fue calificada como neoliberal, nunca llegó a ponerse en práctica como alternativa coherente. (...) Lo que perseguía era valorizar al mercado como mecanismo asignador de recursos, inversiones, ingresos pero continuó estimulando una mayor participación del Estado en ciertas áreas fundamentales de la vida económica, ampliando los gastos de administración y las inversiones en obras públicas, electrificación y equipamiento de hospitales.

La lucha contra el “terrorismo” fue uno de los pilares de acción del régimen. La existencia de grupos organizados subversivos, legitimó en la esfera pública la represión y todo tipo de violencia de Estado. En junio 1986, el gobierno convoca a plebiscito para permitir el acceso de los independientes a cargos de elección. Gana el NO y la oposición. De acuerdo a A. Acosta, este plebiscito tenía el objetivo de brindar soporte a la política del gobierno caracterizada por restricciones y atropellos a esquema constitucional. En éste mismo año, el gobierno profundiza las medidas económicas resolviendo la desincautación y flotación de divisas y de las tasas de interés.

La poca confianza en la institucionalidad por parte del gobierno se visibiliza en que llevar adelante los cambios propuestos fue una tarea encomendada a un grupo de “expertos” reclutados del campo empresarial y financiero, algunos de ellos vinculados a las agencias financieras multilaterales; contaban con el respaldo de organismos crediticios como FMI y con el beneplácito de Washington (Thoumi, 1992). Así, se vislumbraban nuevos aires provenientes de la derecha liberal, en las cuestiones de política económica.

²⁸ Alberto Acosta, pp. 104, 105.

Si nos detenemos en el proceso de elaboración de la agenda de gobierno, saltan las contradicciones entre la retórica presidencialista y la demanda de la gente que se manifiesta en el momento mismo de la invitación a la participación de la ciudadanía en su realización; mientras se lanza una convocatoria general, y se afirma que “el gobierno con su Plan quiere que los beneficios sean para las grandes mayorías nacionales” (Archivo de Prensa, Comercio, 1984-1988, Declaraciones de Ministro de Energía) la percepción de los convocados acerca de su participación es que ésta es muy restringida y no existe la apertura tal en considerar las propuestas que van surgiendo en el transcurso del espacio abierto por el gobierno. En este sentido se intuiría que prima –así como en varios otros procesos de posicionamiento de los gobiernos o de los temas de agenda– la “imagen” de la participación más que la participación misma; estos procesos iniciales se dan – en mayor o menor correlación de fuerzas – para medir recursos de negociación, establecer alianzas y excluir paulatinamente de la participación “real”: convidar pero decidir en otros espacios desmonta el discurso de la exclusión y debilita las posibilidades de ingerencia de los actores excluidos en situaciones de decisión futuras.²⁹

Uno de los hechos más significativos de los años ochenta constituye el “cambio de enfoque de los problemas del desarrollo económico y social, que tiende a interpretar la realidad nacional en base a un enfoque neoliberal-monetarista, en abierto contraste con la óptica estructural, histórica e institucional, que prevaleció desde la posguerra” (Santos Alvite, 1991). En este marco, aunque los objetivos enunciados en la agenda de gobierno son muy generales y no apuntan al abordaje de problemas sociales estructurales, se aprecia que el eje vector es el crecimiento económico desde el ángulo del sector de los grandes empresarios y financistas, quienes ven con buenos ojos la propuesta de acción de gobierno ya que consideran que es una forma de reactivar la producción y la economía, con el obvio descuido de la pequeña industria que ante tal omisión expresa disconformidad: “la cámara de la pequeña industria reclama falta de liquidez y de líneas de crédito. Los préstamos al BNF son escasos e inconsistentes,..... Esta política ha significado escasa participación de la pequeña industria..... Piden ventajas arancelarias y fiscales”.³⁰

Pronto los reclamos se generalizan, apuntan al grado de preferencia en atender, por parte del gobierno, a las “élites económicas”, las que se ven beneficiadas con los cambios introducidos, como por ejemplo, la flexibilidad en materia de impuestos, los que si recaen sobre el resto de la población. Por otro lado aparecen contradicciones en un gobierno que crea una política de subsidios cuyos destinatarios no están del todo de acuerdo porque se presta a crear una red de clientelismo y favoritismos en torno a la figura presidencial. Esto denota que no hay una línea de trabajo a seguir en relación a políticas sociales, no se vislumbra algo planificado; más bien, sobre la marcha se lanzan proyectos de alcance inmediato y en procura de atender problemas sectorizados, con el respaldo financiero de las agencias internacionales.³¹

El análisis del equipo económico ponía énfasis sustancial en reformas financieras, fiscales y de comercio exterior. Traducidas en medidas económico-sociales que se fueron implementando contando sustancialmente con el aval del presidente, estas tendieron a limitar las aspiraciones de los sindicatos y de la oposición en el Congreso en cuanto a materia salarial, tanto en el sector público como privado que, entre otros, causa enfrentamientos intermitentes con el Congreso, huelgas generales patrocinadas por sindicatos y protestas estudiantiles que fueron compelidas por el accionar represivo del gobierno (Thoumi, 1992). Las constantes violaciones a los derechos humanos, son objeto de reclamo por parte de organizaciones de padres de familia, grupos de activistas políticos, organizaciones estudiantiles como la FEUE, que denuncia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales maltrato y tortura de algunos estudiantes acusados de pertenecer a

²⁹ Al respecto ver teorías sobre las tres dimensiones del poder en el “agenda setting” propuestas por Crenson, Bachrach, Baratz, y el modelo de sistema autoreferente de Luhman.

³⁰ Archivo de Prensa, Comercio, 1984-1988.

³¹ Archivo de Prensa, Comercio, 1984-1988.

grupos subversivos.³² Se conforma entonces un modelo de Estado que ejerce su autonomía y poder en el control interno y la coerción mientras se debilita y autoexcluye de otros ámbitos del accionar público.

A pesar del descontento popular y de los cuestionamientos hacia las políticas en general, hasta 1986 el ambiente fue políticamente favorable; el equipo económico mantuvo su línea definida respecto a la dirección de la política económica, mientras la oposición política se mantuvo desorganizada después de las medidas estratégicas y represivas tomadas por el gobierno; por otro lado, las instituciones financieras multilaterales seguían apoyando las metas del gobierno y este disfrutaba del espacio político que le permitía atribuir los problemas económicos del país a las políticas del gobierno anterior. Sin embargo, los dos últimos años de gobierno fueron un punto de inflexión en el desarrollo de la agenda neoliberal, ocasionado por la caída de precios del petróleo. Es ahí donde Febres Cordero da un viraje a la economía y aumenta el gasto público, cuando el país había perdido su fuente más importante de ingresos. La elevación del gasto público se dio a través de la promoción de obras públicas y de aumento de salarios gubernamentales. El incremento del gasto fue financiado con créditos del Banco Central y promovió un crecimiento acelerado de la inflación.

En relación a la evolución del gasto público y su impacto directo en el gasto social, durante esta administración, siguiendo a Rob Vos, el esfuerzo para proveer servicios sociales durante Hurtado, disminuye un 9% en el período de Febres Cordero. Luego, se observa cierta recuperación del gasto social, repunte que se pierde a causa de la fuerte contracción fiscal después del terremoto de 1987 (Rob Vos, 2003).

Haciendo un repaso por la Agenda, hay algunos aspectos que nos interesa resaltar puesto que representan puntos neurálgicos en este gobierno. El primero es la negociación de la deuda externa que culminó en un acuerdo multianual con la banca comercial y el club de París, abriendo, por un lado, la posibilidad de nuevos préstamos y por otro, más deuda. El segundo es la política exterior, especialmente el rompimiento con el grupo andino debido a su política restrictiva a la inversión extranjera y a su posición respecto a la deuda: “Para el Pacto Andino, es excesivo el pago de la deuda externa, ya que provoca estragos en la población, más pobreza y desigualdad” (Archivo de Prensa, Comercio, 1984-1988). Ambas políticas cuentan con el apoyo del FMI y el gobierno de Washington.

No obstante, cuando el modelo económico comienza a “cuajar”, los grupos de derecha que en primera instancia apoyaron la propuesta de Febres Cordero empezaron a sentir las consecuencias paráticas de un programa liberalizante, específicamente aquellos grupos que recibían privilegios y protección del Estado a través de crédito subsidiado, una estructura arancelaria diseñada para beneficiar industrias específicas y firmas individuales, y bajos impuestos directos. No obstante, no hay viraje de timón porque el proceso “deliberativo” ha concluido y es tiempo del desmantelamiento de las alianzas y la reconfiguración de poderes de cara a nuevos procesos políticos. El experimento liberal significaba la reducción y eventual desaparición de esos privilegios y un aumento de la vulnerabilidad del sector privado a cambios en el entorno económico internacional. Lo que trajo diferencias irreconciliables entre las elites económicas de la sierra y de la costa, esta última favorecida con el programa neoliberal. Este factor y otros que enunciamos anteriormente provocaron una erosión en las bases sociales y la consecuente inestabilidad del gobierno de Febres Cordero.

³² Archivo de Prensa, Comercio, 1984-1988.

ii) Cambios de timón y vuelta al paradigma

El sucesor de Febres Cordero, Rodrigo Borja, tenía mucho menos opciones y campo de maniobra que sus predecesores; el Estado crítico de la economía y la necesidad de ayuda del FMI fijaron una agenda clara con los problemas que debían ser atacados. Borja enfrentaba un déficit fiscal record, altas tasas de desempleo, una deuda externa masiva, una tasa de inflación creciente que se acercaba a niveles de hiperinflación. Y un, país que después de las experiencias anteriores desconfiaba aun más del liderazgo político (Thoumi, 1992).

“Lo que hicimos, ..., surgió principalmente de....., la herencia recibida, era un desastre. El primer año tuvimos que organizar las finanzas para luego desarrollar o implementar los programas de acción social”.³³

Rodrigo Borja en su campaña planteó “un cambio social gradual, programado, progresivo, sin ocasionar grandes sobresaltos ni fraccionar ni romper al país, (...), sin realizar estatizaciones, respetando la propiedad privada, imponiendo nuevas bases sociales y fomentando el trabajo en la ciudad y el campo”.³⁴ Su discurso giró en torno a un modelo de “socialismo a la ecuatoriana”. Estas declaraciones y las propuestas de campaña generaron expectativa en la población.

“Se optó por un esquema gradualista para poner la casa fiscal y la economía en orden: devaluaciones semanales, alza de las tarifas de los servicios y de los combustibles, en forma mensual”.³⁵

A pesar de las declaraciones reformistas, el gobierno continuó impulsando los procesos de ajuste neoliberales. Para éste gobierno, el “logro del equilibrio macroeconómico se convirtió casi en un sustituto del desarrollo económico y social, al cual se debería llegar posteriormente, en forma casi espontánea según los argumentos neoliberales, como producto de la propia estabilización”.³⁶

Algunas de las acciones de política social estaban enunciadas en el Plan de Desarrollo 1989-1992, la cual es procesado por el CONADE y es aprobado por el presidente de la República y algunos funcionarios. De acuerdo a la prensa, se tenía escaso conocimiento de la misma, y por ende la población no estaba al tanto de su contenido. Además muchas de las propuestas que surgen de sectores como el productivo, y de movimientos sociales, no son canalizados por el gobierno en la elaboración de la Agenda.³⁷ Lo que sí se hace evidente desde un principio es la intención de llevar a cabo las reformas mediante proyectos sectorizados financiados con los préstamos internacionales, lo que trasluce muy poca autonomía y poder de decisión sobre lo que hay que hacer también en materia de lo social.

La línea argumentativa que se esgrime por parte del gobierno a favor de los préstamos internacionales, se sustenta en la necesidad de “pagar la deuda social” sobre todo con los sectores menos favorecidos y que requieren de atención por parte del gobierno.

Las políticas sociales que se promueven nos advierten de una característica o componente del tipo de régimen de bienestar que se dio en el Ecuador: se promueven intervenciones de alcance nacional, grandes proyectos con eje en la cobertura universal y los accesos básicos, bajo un esquema de manejo centralizado. No obstante, la segmentación característica de los programas y agendas del sector social en Ecuador a partir de estas épocas hace percibir que no hubo ni hasta el momento hay señales de existencia de una política social integral y general que articule y aúne esfuerzos en el tratamiento de problemas sociales como el desempleo y sus efectos, entre otros, y

³³ Entrevista, Quito, 5 de setiembre del 2003.

³⁴ José Sánchez Moncada, pág. 93.

³⁵ Patricia Estupiñán de Burbano, pág. 350.

³⁶ Alberto Acosta, pág 178.

³⁷ Archivo de prensa, Comercio, 1989-2000.

que no se subordine a lo económico; elemento que se entiende si se toma en consideración la escasa o débil estructura estatal que por ende impacta en la falta de una concepción clara de política de Estado, donde cada ministro-sector hace su política.

Hablar de políticas sociales en el gobierno de Borja implicó básicamente diseñar programas de alfabetización y compensación escolar, así como protección infantil: “En la etapa de Borja, le dimos importancia a determinados aspectos. En educación, la lucha contra el analfabetismo, fue una acción concreta. Pienso que nos faltó y sigue faltando que la acción social tenga sus propios mecanismos y que sea tratada en correlación con el sector económico. Descubrimos la participación popular en la acción social: creamos la red comunitaria de desarrollo infantil”.³⁸

No obstante, en los noventa la estrategia de política social, en relación con las décadas precedentes, es de una marcada tendencia de liberar al Estado del compromiso social y compartir esta responsabilidad con la sociedad civil (Rob Vos, 2003), aspecto que ya se visualiza en el gobierno de Borja.

El declive del sistema de planificación nacional se inicia con sus primeros signos durante este gobierno; el proceso de transferencia de políticas desde el Consenso de Washington se manifiesta ya en el pensar el Estado desde la subsidiaridad, desde modelos flexibles que permitan actuar a los agentes privados, desde el equilibrio fiscal. Se aprecia en este punto de inflexión un nuevo contexto para pensar las políticas, que proviene de cambios en la visión sobre el tema de la “funcionalidad” del Estado, su adecuabilidad a nuevas circunstancias internacionales y modelos económicos.

Así el sistema de planificación comienza a perder su carácter institucional público pero no se reemplaza esta pérdida con procesos co-participativos de la sociedad civil, lo que hace sentir su vacío. Estos aspectos discursivos se encuentran en quienes ostentan algún margen de representatividad dentro de la sociedad civil, y muestran disconformidad ante: “la falta de precisión de los mecanismos necesarios para democratizar el proceso de planificación” o, “no hay una constancia del gobierno para llegar a acuerdos y consensos, pactos de solidaridad”.³⁹

El desconcierto ante el viraje provoca que cualquier acuerdo sea inestable y no sustentable a largo plazo; empiezan a surgir desavenencias entre quienes participan directamente de la toma de decisiones, debido a “procederes contradictorios” que amenazan la gobernabilidad en los diferentes niveles de acción política y aplazan o desestabilizan las acciones sociales tendientes, por lo menos en el discurso, a obtener logros con alcance a la mayoría de la población, en los diferentes campos de la realidad social:

“Yo me refiero a un fenómeno más específico en educación, en el 91, cuando se convocó la Primera Conferencia siglo XXI, en ese entonces yo era presidente de la UNE.⁴⁰ El gobierno de la izquierda democrática, cuando se nombró a Vera, vinculado a la cultura y a la izquierda, (...) lanzó la campaña de alfabetización. Buscó ilegalizar a la UNE, nos quitó la alícuota, éste fue un proceder contradictorio. Recuerdo otro evento organizado por el MEC y la UNE, “El primer acuerdo nacional siglo XXI”. Su defecto fue que se realizó en el último año del gobierno de Borja, no había nadie que lo empuje”.⁴¹

El testimonio revela algunas aristas, la falta de acciones conjuntas que propendan a la continuidad de políticas, la falta de claridad en lo que respecta a lo que es una política educativa por parte del Estado, la falta de claridad en cómo se construyen y direccionan políticas de Estado.

³⁸ Ibid.

³⁹ Archivo de Prensa, Comercio, 1989-2000.

⁴⁰ Unión Nacional de Educadores, sindicato público de gran presencia política y capacidad movilizadora, aunque con deteriorada representatividad en el presente.

⁴¹ Entrevista, Quito, 18 de agosto de 2003.

En un principio, la Agenda Social inclina la balanza hacia el lado de las demandas sociales, sus creadores piensan como prioritaria la atención de la “deuda social”, concepto poco claro y por ende fácilmente “posicionable” en el debate de la agenda pública. Ante esto, el gobierno lanza rimbombantes anuncios en los medios acerca de la construcción de carreteras, nuevas escuelas, alcantarillados, etc.; proyectos un tanto aislados y sin una base coherente de planificación que, en el plano de la concreción quedaron en el camino, así como la intención de atender lo social y en el plano económico, manejarse en cierto marco de intervención estatal.⁴² Esto es más notorio hacia 1990, cuando Borja firma una carta de intención con el FMI, asumiendo el compromiso de seguir una estrategia de desarrollo que promueva las exportaciones y una política financiera más abierta y menos regulada por el Estado, siguiendo esta línea introducirá reformas en el Código Laboral para permitir la implantación de plantas ensambladoras dedicadas a la exportación (Thoumi, 1992).

El ejercicio de “reacomodo” de las fuerzas políticas del Congreso, práctica muy común en esta institución, se observa claramente ante este viraje político hacia una “política flexible y abierta”; despierta adhesiones del PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano, que llevará al poder a Abdalá Bucarám), cuyos integrantes están de acuerdo con las privatizaciones y la austeridad fiscal; igualmente la DP con Mahuad a la cabeza está muy conforme con el cambio y la Izquierda Democrática (partido de gobierno), aunque un tanto temerosa termina aceptando el cambio en el modelo de desarrollo del país propugnado por uno de sus referentes. La oposición provendrá del lado del PSE (socialismo) que condena el repentino giro de la política borjista, la que halla semejante con el período de Febres Cordero.

El PSE, manifiesta su disconformidad con la “apertura” del gobierno, específicamente, a través de su colaboración al FUT (la unión de CEOSL, CTE, Cedocut) en la búsqueda de un acercamiento al sector empresarial para frenar la introducción de la reforma “más flexible”, según sus defensores, al Código de trabajo.⁴³

Ayudado por un aumento del precio del petróleo en 1990-91, Borja logra terminar el período de gobierno expandiendo el gasto público, que impacta sobre el gasto social. Aunque “durante este período el gasto social a precios corrientes decrece como porcentaje del PIB, pero crece en términos reales. Este hecho se debe interpretar en el sentido de que los servicios y transferencias sociales se expandieron, pero el costo de estos servicios subió en menor grado que la inflación general” (Rob Vos, 2003).

En contraste con sus antecesores, Borja implementó medidas más drásticas apoyado por las circunstancias en las que tuvo que gobernar, y que vulneraban ostensiblemente la situación socio-económica de los estratos medio-bajos de la población. En la consecución de las medidas contó con la colaboración del Congreso, merced a la alianza que lo llevó al poder. Del lado, de los trabajadores, mantuvo con ellos una actitud negociadora que le ayudó a contrarrestar las tácticas confrontativas de los sindicatos que se encontraban algo débiles y sin capacidad de convocatoria (Thoumi, 1992). Paradójicamente, el gobierno socialdemócrata, siguiendo la misma estrategia de debilitamiento y exclusión de los espacios de decisión que su antecesor, mantiene una actitud defensiva y recursos legales desmovilizadores frente al movimiento sindical.

2) El embate neoliberal

i) El modelo neoliberal en lo social

El gobierno de Durán Ballén continuó con la aplicación del modelo neoliberal; trató de impulsar la ‘modernización del Estado’ como parte de un proceso inclinado a cambiar el papel del

⁴² Archivo de Prensa, Comercio, 1989-2000.

⁴³ Archivo de Prensa, Comercio, 1989-2000.

aparato estatal en la economía, encaminado principalmente a privatizar áreas consideradas estratégicas. Se profundizó más el proceso de ajuste económico con el fin de saldar compromisos externos y mantener equilibrios internos. En la ‘carta de intención’ firmada por el gobierno con el FMI, se dispuso las bases para privatizar las telecomunicaciones, el sector eléctrico y los hidrocarburos; y también la reforma del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo y de las leyes laborales.

La continuidad de una “política flexible y abierta” encuentra acogida y se va consolidando. Es bastante ilustrativo lo que dice la prensa en relación a este proceso:

“El desafío es la competencia. Si antes era un mercado cautivo ahora es competitivo, Si antes la protección del Estado encubría y volvía rentable el escaso rendimiento, ahora sin rendimiento y eficacia se está condenado a desaparecer. Si antes los estímulos tributarios eran la base del crecimiento industrial ahora quienes pretendan cobijarse bajo el pijama estatal pasan por retrógrados y conservadores. En otras palabras murió el modelo de crecimiento basado en una industria protegida”.⁴⁴

En la prensa se destacan las características del nuevo modelo de Estado que se pretende implementar y donde claramente se evidencia la desaparición del antiguo Estado intervencionista.

Las ideas condensadas en la Agenda para el desarrollo parten de los siguientes objetivos: acelerar el proceso de modernización del Estado; mejorar los servicios públicos; aumentar la productividad y la estabilidad macro-económica; mejorar el Bienestar Social (que no se define específicamente en la agenda). Desde la perspectiva modernizadora, se pretende una reforma integral que no acepta una gran variabilidad de opciones sino que tiende casi exclusivamente a la privatización o cuando menos a la gestión privada de los servicios estatales; esta propuesta es firmemente apoyada por los sectores empresariales, los bancos y la cooperación internacional; se reafirma así en el imaginario de la política un Estado que ha fracasado, se ha vuelto disfuncional y derrochador; y quien está en contra de este planteamiento queda, o bien, fuera de la discusión, o bien, con una imagen de resistencia a cambios: en este momento los movimientos sindicales y otras organizaciones sociales así como los partidos con planteamientos de corte estatista.

La modernización es enunciada como de carácter “.....social, los recursos que se obtengan de la privatización, constituirán un fondo específico que el gobierno destinará a obras de importancia social, como el mejoramiento de servicios de salud y educación. Se busca privatizar actividades económicas que el Estado ha asumido en forma inconveniente, el intervencionismo estatal no ha sido beneficioso para el país”.⁴⁵

El gobierno de Durán Ballén busca justificar las privatizaciones merced al deterioro de los servicios públicos. En este momento la población no atina a distinguir “modernizar” de “privatizar” y en parte esto es una consecuencia (no intencionada) de no entrar a fondo en la discusión sobre modernización del Estado intencionada, la discusión será confinada a grupos de *think tanks* o técnicos de proyectos con financiamiento internacional); por otro lado, da paso a que muchos grupos manipulen los conceptos en un sentido maniqueo y frenen aún más las posibilidades de debate y propuestas nacionales.

Para dar inicio al proceso modernizador el Estado creó el CONAM, Consejo Nacional de Modernización el cual se constituyó en el organismo rector de los procesos de modernización y privatización del Estado. A través de ste, se promociona la venta de las empresas estatales en el mercado internacional. Respecto al comportamiento del CONAM, la prensa señala que “Cuando el

⁴⁴ Archivo de prensa, Comercio, 1993-1996.

⁴⁵ Declaraciones del Ministro de Trabajo Alfredo Corral (Archivo de Prensa, Comercio, 1993-1996).

gobierno interviene en foros internacionales, su presencia sirve para detectar las bondades que puede ofrecer el país para una segura inversión y/o compra de empresas públicas”.⁴⁶

El impulso reformador del ejecutivo encuentra un apoyo tenue y un tanto ambiguo del Congreso. Los congresistas, en su mayoría, están de acuerdo con la “modernización” pues argumentan que representa la transformación de la organización política y social, a la vez que se oponen al proyecto de privatización amparándose en la constitución que habla de áreas “estratégicas” del Estado.

Es a partir de este gobierno que se hace más evidente la ingerencia o transferencia de políticas desde la banca de desarrollo. A la hora de los pronunciamientos a favor o en contra de la Agenda, se visualizan posicionamientos como el del Banco Mundial y el BID, quienes además de proporcionar apoyo técnico, “premiar al gobierno”, como la AID que otorga 12 millones de dólares para el fondo social. Del sector empresarial, el Secretario del CONADE manifiesta que “El desarrollo de los países depende de la creación del marco económico que permita el avance social, condicionado a la existencia de un esquema mental, una visión positiva del mundo para favorecer el desarrollo”. Este actor de alguna manera siempre presente en la definición de políticas jugará desde entonces un papel más activo y directo, ya no solamente desde el financiamiento, sino desde la propuesta y discusión misma de políticas; a la vez actuará como monitor de las políticas de su interés y procurará facilitar que las reformas se lleven adelante a través de la inversión de proyectos “de modernización” que se multiplicaron en Ecuador y toda la región latinoamericana.

No obstante, y a pesar de su debilitamiento progresivo, el movimiento sindical y otras nacientes organizaciones de la sociedad civil imponen esta vez una contraparte fuerte al afán privatizador, debido también a las mismas circunstancias por las que atraviesan las empresas y organismos del Estado, como es el caso del IESS en cuya propuesta de modernización el gobierno se escuda en la ineficiencia y la enorme carga que este organismo representa para el Estado pero, la insolvencia de éste se debe por un lado, a la enorme deuda contraída con el mismo Estado y recursos de mora patronal.

Al igual que en otros países de América Latina la seguridad social fue uno de los primeros sectores en ser “pensados” para la reforma. En este contexto, se confunde el sentido mismo de existencia de la seguridad social y su enfoque frente a problemas de gestión como causas de la crisis financiera del sistema. Las propuestas de reformas de seguridad social cuentan con el apoyo de sectores empresariales. Más adelante, el tema seguro social deja de ser prioritario como política pública y tema de discusión del Congreso y se convierte en “técnico” y por ende menos sujeto a discusión, aunque mantiene su carácter de “popular” en el sentido de que convergen en él movilizaciones sociales fuertes, en especial de parte de los sectores indígenas.

Según el Presidente de la Junta Monetaria, “El cambio en el seguro no solo es privatización, se necesita canalizar recursos al sector productivo y prestar mejor atención a los afiliados. Se debe dar importancia al Seguro Social por el papel que juega en la economía, dado el volumen de recursos que maneja, sobre todo lo que tiene que ver con el ahorro obligatorio de los trabajadores para financiar su retiro”. Y con el dinero de las indemnizaciones el ex -empleado podrá “...ir a la bolsa de valores a comprar acciones de empresas públicas o privadas, lo cual les garantiza una rentabilidad asegurada”.⁴⁷

Por otro lado, medidas salariales no son compartidas por los trabajadores, como expresa el sindicalista Rafael Sánchez, “...persisten las medidas contra los trabajadores, por lo cual se rechaza el incremento salarial de 5.000 sucres, el salario mínimo vital refleja la indiferencia estatal hacia los trabajadores del país, (...), en la ley 2260 que limita la contratación colectiva en entidades

⁴⁶ Archivo de Prensa, Comercio, 1993-1996.

⁴⁷ Archivo de Prensa, Comercio, 1993-1996.

del Estado, con este decreto y la creación de SENDA, han sido eliminados el poder laboral y sindical”.⁴⁸ Este aspecto y otros confluyen en la tendencia que ha experimentado a lo largo de la década del noventa el campo laboral, incidiendo en ello, las reformas del Código de Trabajo, que dieron margen a las empresas para flexibilizar las contrataciones y rotar más fácilmente el personal, a la par, que fue socavando la asociación laboral y su capacidad de negociación y paulatinamente fue conduciendo a la precarización.⁴⁹

Otro punto de la Agenda es la Ley agraria que se enfoca en apoyos al sector exportador y la promoción de las relaciones de mercado en el agro: la creación de precios, regularización de propiedad privada y mercados para los recursos naturales. Para uno de sus principales representantes en la CONAIE, Luis Macas, la nueva Ley agraria representa claramente el interés de la derecha “Este proyecto de la Ley agraria es un Proyecto Social Cristiano que pretende la subasta pública de tierras comunales y del Estado para transformarlas a empresas transnacionales, en perjuicio de indígenas y campesinos que trabajan en el campo, (...), entre las opciones de resistencia popular estaría un nuevo levantamiento indígena, (...), la Ley esta dirigida a los empresarios, quienes subastarán las tierras porque son los que tienen dinero. Por lo tanto quienes antes fueron excluidos por lo étnico y su condición de clase fueron también excluidos en este régimen, pues no se tomó en cuenta las propuestas de este sector con respecto a la nueva Ley agraria”.⁵⁰

En el Congreso, el proyecto de Ley agraria encontró rechazo por parte del MPD, una de cuyas diputadas esgrime: “El proyecto procura dar estabilidad en la propiedad de la tierra a favor de los grandes hacendados. En el proyecto del agua, que debe ser controlada y administrada por el Estado se le acreditará al dueño de la tierra de modo indefinido y hasta siempre”. Finalmente la mayoría legislativa se impuso en proporción de votos y logró su cometido de aprobar el proyecto de ley.

La situación de los sectores populares no tiene expectativas de mejoras de acuerdo a lo propuesto en la Agenda. Algunos analistas opinan que para amortiguar los efectos de los problemas sociales se hace necesario conciliar objetivos económicos y sociales y trabajar en conjunto. No obstante, la posición del gobierno hace hincapié en la importancia de la reducción de la inflación por constituirse en el peor perjuicio al presupuesto familiar, y por ende en la necesidad de la estabilización de precios como principal “política social”.

En términos generales, la política del sector social en este período, se presentó como una forma de asistencia-beneficencia y privatización. La invocación a las ONG para identificar y distribuir ayuda a los grupos más vulnerables forma parte del movimiento a favor de la tercerización de la política social. Otra de las características fue la búsqueda de la descentralización de la gestión social, en diferentes escalas, a fin de que cada nivel se hiciera cargo de las decisiones de política social, pero compartiendo esta responsabilidad con la sociedad civil y las ONG, aunque por el momento no tiene eco (Rob Vos, 2003).

ii) Hacia las políticas de “un solo toque”

Si existe en Ecuador de los últimos veinte años un ejemplo de ejercicio de poder de veto y negociación, basado en el lenguaje y los símbolos para la construcción de barreras a la constitución de temas en cuestiones de política, es el del sucesor de Durán Ballén, Abdalá Bucaram; en el tema que interesa a este estudio, las políticas sociales, este poder llega a tal punto que la identificación con los pobres en la campaña electoral sigue siendo la imagen del gobierno hacia el final de su

⁴⁸ Archivo de Prensa, Comercio, 1993-1996.

⁴⁹ Nos referiremos al tema de la flexibilización laboral específicamente en un acápite posterior.

⁵⁰ Idem. Cabe indicar que dos cambios legales importantes se constituyeron en banderas de lucha de los primeros grandes movimientos indígenas en Ecuador: la ley de aguas en 1990 y la ley agraria que se describe en este punto.

mandado, en la mayoría de la población ecuatoriana. Es esta identificación la que permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes que son inadvertidas por la población pobre.

En general, este gobierno acentúa la política de entrega focalizada donde están presentes criterios políticos y partidistas que promueven relaciones clienterales, característica notable de este gobierno, donde se establece una relación de tipo mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos:⁵¹ lo que algunos denominan “clientelismo neoliberal”.

En la Agenda de Gobierno se propone un nuevo papel para el Estado “Un ajuste de cinturones de abajo hacia arriba”, trabajando algunos conceptos básicos: convertibilidad, la cual requiere disciplina y control del gasto fiscal y logros de niveles de competitividad; privatización de áreas estratégicas; seguridad social en la que se propone la creación de administradoras de fondos de pensiones; equilibrio fiscal en un marco de ajustes claramente ortodoxos; incrementos de las tarifas de servicios públicos, eliminación de subsidio al gas doméstico, dispuso el cobro en los hospitales públicos y continuó el incremento de los derivados de petróleo, gasolina y diesel. Por otro lado se plantea un paquete de presentaciones de tipo “popular”: viviendas, alimentos, material escolar (que más tarde se verían impresos con su logotipo y fotografía), que convierte a los pobres en “identificables” aunque, como se dijo antes, esto no produce reacciones en torno al estigma.

Por otro lado, entre los destinatarios de “políticas un solo toque”, surge también desconfianza y advierten que “Los programas de vivienda un solo toque que comienza a entregar el gobierno de Bucaram, más que una solución social es una respuesta política. La vivienda tiene lo elemental y compartir una pared provoca conflictos jurídicos, construcciones sonoras y acústicas de privacidad. Este programa carece de servicios comunitarios como seguridad policial, escuelas, guarderías, centros médicos, áreas verdes y mercado”.⁵²

A esto se añade la autodefinición del gobierno como partidario de la apertura y liberalización económica. Su plan económico tenía como objetivo radicalizar el ajuste neoliberal proponiendo el esquema de convertibilidad monetaria.

Las repercusiones en la sociedad adquieren diversos matices, acordes a los posicionamientos ideológicos y sectoriales. Hay quienes tienen expectativas en el proyecto de ley de convertibilidad: “el esquema rígido y ambicioso apunta a mejorar el nivel de vida de la población, aspirando a un ingreso por habitante de 1900 dólares en promedio, en cuatro años una inflación y tasas de interés internacionales, incrementando la inversión de capitales en los sectores poco explotados”.⁵³ Más tarde, los propósitos que se querían alcanzar se verán frenados debido a la falta de consenso con los sectores políticos y sociales.

Entre los analistas políticos ecuatorianos, hay quienes catalogan al gobierno de Bucaram como “Populista, no se esboza una política de Estado para resolver los problemas de la pobreza, es una larga lista de caridad. Su plan tiene un eje exclusivamente coyuntural que ni de lejos resuelve el problema de la pobreza, solo arregla el momento, es focalizado, no es de largo plazo, ni da garantías de continuidad”.⁵⁴ Dentro de la órbita de la focalización, claro está, los destinatarios siguen siendo los sectores de menos recursos; incluso circula la idea de limitar la obra social para quien menos tiene y para mantener este proyecto se prevé crear un fondo de solidaridad que a su vez serviría de soporte ante cualquier eventualidad económica dentro del modelo de convertibilidad.

⁵¹ Entrevista, Quito, 25 de octubre de 2003.

⁵² Archivo de prensa, El Comercio, 1996-1997.

⁵³ Archivo de prensa, El Comercio, 1996-1997.

⁵⁴ Archivo de prensa, El Comercio, 1996-1997.

Ya en la práctica, un hecho que revela el carácter clientelar de Bucarám es la entrega directa de bienes a la población, tal como se hizo en la estrategia de campaña. La entrega de mochilas, juguetes y caramelos obtenidos a través de TELETON, es presentada por los medios con grandes anuncios, aunque también se destacan anomalías surgidas en la recaudación. No obstante, esta tendencia al reparto que se observa en el discurso político del Presidente, paulatinamente va desapareciendo y entrando en contradicciones permanentes por su invocación a “ajustar los cinturones”.

La propuesta de descentralización de la gestión social, que ya estaba presente en la agenda del gobierno anterior, va tomando forma en esta administración, a decir del mismo Bucarám: “el que ahora se llame cogestión es cuestión de semántica; pero la filosofía es la misma que llevamos en el Ministerio durante el primer año de la administración de Sixto Duran Ballén. No lo vi en Harvard ni en París sino que funcionó 15 años en el Hospital de Bahía de Caráquez”, o sea que no era algo totalmente nuevo, algunos de sus componentes estaban ya presentes en el campo de la salud y de la educación. En este último se abre la polémica por la derogación del pago de matrícula, iniciativa gubernamental que es frenada por las mismas circunstancias que provocan incapacidad del Estado en responder a la manutención de la infraestructura educativa, el pago de profesores, etc.

Una política por un lado asistencialista, por otro restrictiva, deja entrever una estrategia clara hacia el sostenimiento de su base social para amortiguar medidas drásticas. Las contradicciones que emanan de las medidas de gobierno, van siendo procesadas por algunos actores como parte de las estrategias políticas de Bucarám en aras de conseguir votos, pues una vez como presidente, la Agenda deja advertir un claro tinte neoliberal. Sintetizando, el plan de Bucaram tiene tres características fuera del ámbito económico, en lo político presidencialista, en lo social cortoplacista y en lo cultural, moralista. A la postre, la base de apoyo y acogida que su propuesta tuvo inicialmente, se fue resquebrajando; más aún, el frente que se abrió con los sectores medios y altos de la sierra provoca un quiebre que finalmente lo lleva a la destitución.

iii) La consolidación del modelo de protección social: Mahuad y Noboa

Durante la década de los años noventa el Ecuador ha sufrido de una constante inestabilidad política debido principalmente a los problemas económicos. Los grupos de poder económico del país siempre han estado asociados con los más poderosos y populares grupos políticos, los cuales han respondido a una lógica regional antes que nacional. Por lo general, si bien los gobiernos han iniciado su mandato con un apoyo parcial o mayoritario del Congreso, este apoyo ha disminuido o desaparecido en la mitad del período del gobierno, debido a la existencia de elecciones para renovar el poder legislativo.

Sin embargo, y a pesar de que las elecciones de mitad de período fueron eliminadas en la reforma constitucional de 1998, es durante los últimos años que esta pugna de poderes, así como la falta de acuerdos entre partidos políticos y grupos de poder tradicionales y no tradicionales, han sido exacerbados. En 4 años han pasado por el país 3 mandatarios, el primero de ellos fue destituido a los 7 meses, como resultado del descontento general de la población, en especial urbana y de la sierra, y del acuerdo coyuntural de los partidos políticos de oposición. El segundo constituyó un gobierno interino nombrado por el Congreso Nacional, que duró un poco más de un año en sus funciones, período en el que convocó a elecciones generales, de las cuales, a mediados de 1998 surgió el gobierno de Jamil Mahuad que, además de la carga de crisis económica que heredó, se desempeñó en medio de una agudísima crisis política en la cual el Congreso, a pesar de tener autoridades pertenecientes al partido de gobierno, no fue capaz de sustentar y viabilizar las decisiones del ejecutivo, las mismas que no merecieron un apoyo sustentable de ningún otro partido político.

A sus inicios el gobierno de Mahuad como ningún otro en la historia democrática ecuatoriana - salvo R. Borja - tuvo un nivel global de apoyo que se vio consolidado con la firma de la paz con Perú. La agenda de gobierno se hizo esperar y esto molestó a algunos sectores agremiados de industriales quienes presionaban por reformas económicas fiscales y de estabilización. Los otros grupos corporativos miraban con cierta distancia, aunque la confianza en un grupo de “técnicos ecuatorianos de alto nivel” en el gobierno permitía expectativas positivas en el manejo de las políticas públicas.⁵⁵

En 1998, además del Fenómeno de El Niño, el petróleo, sustento de la economía nacional, sufrió graves reducciones en su precio, detonando una severa crisis fiscal. La inflación en este año fue de 43,4%. No obstante en 1999, a pesar de que el precio del petróleo subió sustancialmente el déficit fiscal se ubicó en el 6,3 del PIB, y la inflación en el 60%. El sector productivo se vio deprimido por la falta de créditos y las elevadas tasas de interés (utilizadas como medida de sostenimiento del tipo de cambio). Esta falta de créditos se debió a una profunda crisis del sistema financiero que se inició en 1997 debida al cierre del crédito externo. Muchas de las instituciones financieras ecuatorianas sufrieron en su cartera la crisis de las empresas, convirtiendo la situación en un círculo vicioso de falta de créditos, decrecimiento de las empresas y mayores problemas para la banca, la cual está, en muchos de los casos, directamente vinculada a través de sus accionistas, a las mismas empresas.

La política económica de Jamil Mahuad se inició con la eliminación de algunos subsidios particularmente sensibles en la canasta básica de los ecuatorianos. Para paliar el efecto de esta medida, se creó un mecanismo de transferencia directa de recursos, a través de un bono cobrado en los bancos por madres de familia, ancianos y personas con discapacidad. A esto se añadió una trunca reforma tributaria y un manejo apresurado de las tasas de interés para mantener la confianza en la moneda nacional.

El ingreso de equipos de tecnócratas jóvenes provenientes de universidades de prestigio internacional al gobierno y la preparación de la agenda económica contó con apoyo general. No así la agenda social. Su proceso inició con la constitución de equipos multidisciplinarios a cargo del Frente Social (Secretaría de Desarrollo Social para ese entonces) y posteriormente de la recién creada Oficina de Planificación (ex Consejo Nacional de Desarrollo). Los planteamientos básicos de la agenda social estaban encaminados hacia lo sectorial, intersectorial y transversal: partieron de metas de reducción de pobreza combinadas con el crecimiento económico proyectado; planteaban ante todo ejes de reforma institucional y modernización (tercerización, creación de cuasimercados); incorporación de la ciudadanía a procesos de gestión social; incrementos en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos; criterios de equidad horizontal desde necesidades específicas de grupos sociales (mujeres, indígenas; infancia). Por otro lado se incluyó un análisis del financiamiento de la agenda y la correlación con otros sectores de política pública.⁵⁶

En la política social operó claramente un mecanismo de imposición de barreras a la entrada, tanto de temas como de actores de decisión. Aquí la “caja negra” de las decisiones de política sí se constituyó en un sistema cerrado y autoreferente. El trabajo de los organismos del gobierno en el proceso de agenda no fue conocido por la población ni reconocido por la presidencia. No incorporó a sectores de la sociedad civil siquiera en la discusión pública, ya que la difusión de la agenda social no era una de las prioridades del régimen. Una débil institucionalidad de lo social a pesar del buen nivel técnico de quienes tenían a cargo las diferentes carteras del sector, la concentración en el eje económico de políticas y la emergencia de la crisis no permitieron que se consolide el proceso de agenda social.

⁵⁵ Archivo de prensa, El Hoy, 1998.

⁵⁶ ODEPLAN, “Agenda Social para el Desarrollo Ecuador Siglo XXI”, enero 1999.

Así como la inestabilidad económica hace inminente el ajuste, la crisis social (más la inminencia del ajuste) hace necesaria la protección social: más allá de cualquier enunciado inicial de política social integrada, a partir de su poco posicionamiento se construyeron en este período consecutivamente dos planes sociales de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales. Cabe destacar la importante ingerencia de organismos de la banca internacional (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) en estos procesos. Incluso la “carta de intención” del FMI de ese año incorporó lo que se llamó la “cláusula social” que era un acápite a través del cual se “aseguraban” recursos mínimos para programas sociales prioritarios. Así, los planes sociales se constituyeron en listas de deseos, diseñadas por cada vez menos actores incluso institucionales, en lo que se comenzaba a configurar como la institucionalización de la emergencia social, base para la constitución de la política de “protección” basada en el riesgo.

Antes de cumplirse un año de gobierno, Mahuad enfrentó varias manifestaciones de protesta a raíz de medidas drásticas tales como el congelamiento de las cuentas bancarias por un año, el alza de los combustibles y el proceso de salvamento a la banca, las reformas tributarias y finalmente la dolarización (que se anunció como condicionamiento político para la sobrevivencia del régimen, más que como medida económica).

Frente a la severidad de las crisis fiscal y financiera, el país se vio obligado a suspender el pago de su deuda interna y externa. Adicionalmente, la necesidad de controlar el tipo de cambio que se convirtió en la variable más sensible y también la que más influye en las demás variables de la economía, obligó a elevar las tasas de interés e intervenir en el mercado cambiario vía nueva deuda interna o emisión monetaria. Esto último sirvió también para las operaciones de salvamento a la banca. La emisión remontó en 1999 al 150%.

Sin embargo, el proceso de caída “en dominó” del sistema financiero obligó a que muchos bancos de todas maneras pasen a manos del Estado, y se cree la Agencia de Garantía de Depósitos, para salvar un mínimo de los depósitos de los clientes. La AGD captó el 70% de la banca privada del país, y se encuentra en proceso de programación de la devolución de los depósitos y de oferta para la venta de los bancos a inversionistas privados. Para entonces el discurso construido sobre todo desde los sectores industriales de la costa condenaba y acorralaba cualquier iniciativa gubernamental. Operando en crisis, el poder ya no estaba en el gobierno quien se ve obligado a enfrentar el conflicto abierto.

Ante esta situación con el anuncio de dolarización, el gobierno fijó el tipo de cambio en busca de estabilización de precios. Este anuncio detonó la serie de protestas y movilizaciones que iniciaron en marzo y el gobierno abandonó el poder, sin conseguir una respuesta inmediata de reacomodo de las variables monetarias: la inflación acumulada a enero del 2000 fue de 18%.

La crisis del gobierno de Mahuad, al año de su gestión fue, más allá de los indicadores, una cuestión de confianza. En este punto, el 87% de los empresarios consideraba que el gobierno era ineficiente en el plano económico, el 70% de la población percibía falta de solidaridad social; los movimientos sociales reclamaban políticas sociales y al interior de las fuerzas armadas se gestaban manifestaciones de rebelión conjunta con el movimiento indígena.

El gobierno del ex – vicepresidente Noboa que hereda esta medida, envió al Congreso un conjunto de leyes y reformas para instrumentar el proceso de dolarización que fueron aprobadas por el Congreso. Los principales puntos de esta normativa tienen que ver con los cambios en el esquema financiero, el control y funciones de la Agencia de Garantía de Depósitos, las tasas de interés y opciones de refinanciamiento de las deudas vigentes en el sistema financiero. Las leyes sobre modernización y reformas estructurales que en principio fueron planteadas por el gobierno no

fueron consideradas. Paralelamente a esta instrumentación, se está iniciando el retiro de los sucres en circulación y la introducción de dólares.

Siguiendo en la línea de la emergencia social, el gobierno de Noboa planteó un Plan que se basa en la atención social a los grupos de mayores necesidades y más impactados por la crisis. Los pilares básicos de este programa fueron:

- Nutrición básica para todos los niños y mujeres embarazadas, a través del Ministerio de Bienestar Social, Salud, Educación, INNFA, ORI (se trata básicamente de fortalecer los programas existentes y tratar de incrementar las coberturas), se encuentra también considerado en este grupo el Bono Solidario para el cual se busca mejorar la cobertura en el sector rural.
- Atención maternoinfantil para todos los niños, madres y mujeres embarazadas, a través del MSP, MIDUVI, FISE y gobiernos locales, reorientando los recursos actualmente invertidos hacia las poblaciones más pobres.
- Asistencia y permanencia en las escuelas, a través del MEC y el INNFA, con el apoyo de una Beca Escolar, programas de nutrición escolar y fortaleciendo las escuelas unidocentes.
- Participación de todos los sectores de la sociedad, a través de la creación del Fondo Nacional de Participación Social en el que se financiarían programas de capacitación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias y Fondo Indígena.
- Empleo emergente, a través del MTRH, MEC, MIDUVI, FISE, FASBASE, MOP y CORPECUADOR, es decir provisión de empleo en inversiones y proyectos públicos, además de un programa de microcrédito para apoyar la economía popular.

Al inicio del gobierno estaba a cargo del Frente social el ministro de Bienestar Social, conocido político que proviene de la izquierda con un claro tinte asistencialista. La promoción y diseño de los programas sociales se basaron en mucho en la constitución de redes clientelares, grandes presentaciones en público, denuncias públicas (incluso ante el Ministro de Economía) de falta de presupuesto para el sector. Posteriormente, el ingreso del único ministro indígena cambiaría la orientación de las políticas y el estilo de gobierno del sector, manteniéndose el modelo de Protección social.

En síntesis, a lo largo de los distintos gobiernos y de las distintas políticas, se afirma que el Ecuador no sobresalió ni fracasó, sino que “avanzó de manera tortuosa hacia el ajuste”, proyectando una especie de vaivén en sus políticas macroeconómicas, se intentó llevar a cabo una serie de reformas de distinta índole algunas se implementaron exitosamente, y otras abortaron en el intento, debido a la fuerte presión de sectores específicos (Thoumi); lo que sobresale es la discontinuidad tanto en políticas económicas como sociales. La discontinuidad y falta de un hilo conductor de largo plazo se expresa en las percepciones de actores de gobierno frente a actores de otras épocas:

Hablando de las políticas públicas, en general, “En la etapa de Borja, le dimos importancia a determinados aspectos. En educación, la lucha contra el analfabetismo, fue una acción concreta. Pienso que nos faltó y sigue faltando que la acción social tenga sus propios mecanismos y que sea tratada en correlación con el sector económico. Con Sixto Durán Ballén, éste, consideró que era un desastre lo anterior, porque lo hecho por el gobierno anterior se había financiado con gravámenes a los sectores de exportación-importación, por ello invalidó lo que hizo el gobierno anterior”.⁵⁷

⁵⁷ Entrevista, ex-ministro de Bienestar Social en el período 1988-1992.

Por otro lado, en el discurso político y el modelo de bienestar es recurrente el concepto de focalización que provino principalmente de las agencias internacionales. Ahora bien, el grado de injerencia de las agencias internacionales en el país obedece entre otras razones, a la debilidad institucional y a la escasa o nula credibilidad de éstas ante la sociedad civil. La falta de institucionalidad, hace mella a la hora de elaborar e implementar políticas sociales globales y de largo alcance, al considerarse esta variable, hace posible un mayor entendimiento del tipo de régimen de bienestar que se desarrolló en el Ecuador. A pesar de que muchos grupos agremiados y corporaciones se manifiestan en la esfera pública, no es notorio que esa manifestación se transforme en participación activa en los procesos de política pública.⁵⁸

⁵⁸ Para Dany Rodrik, quien busca la explicación desde el fenómeno de la globalización, el proceso ha trastocado la gobernabilidad y ha limitado en algunos aspectos la formulación de políticas nacionales. En su papel de investigación "Feasible Globalización" menciona la existencia de un trilema de política. Argumenta que el mantenimiento de la nación-estado, la integración mundial y la democracia son incompatibles, y que en el mejor de los casos dos de estos objetivos son alcanzables (Rodrik, 2002).

V. El nivel micro y la concreción de acciones en el sector social

A. El gasto social

A lo largo de los últimos 20 años, la tendencia del gasto social muestra importantes fluctuaciones asociadas a los ciclos económicos y políticos. Entre 1980 y 2001, el gasto realizado por el Gobierno Central como porcentaje del PIB ha tenido un promedio de 4,5%, período en el que se destaca la evolución del gasto de acuerdo a los períodos presidenciales.

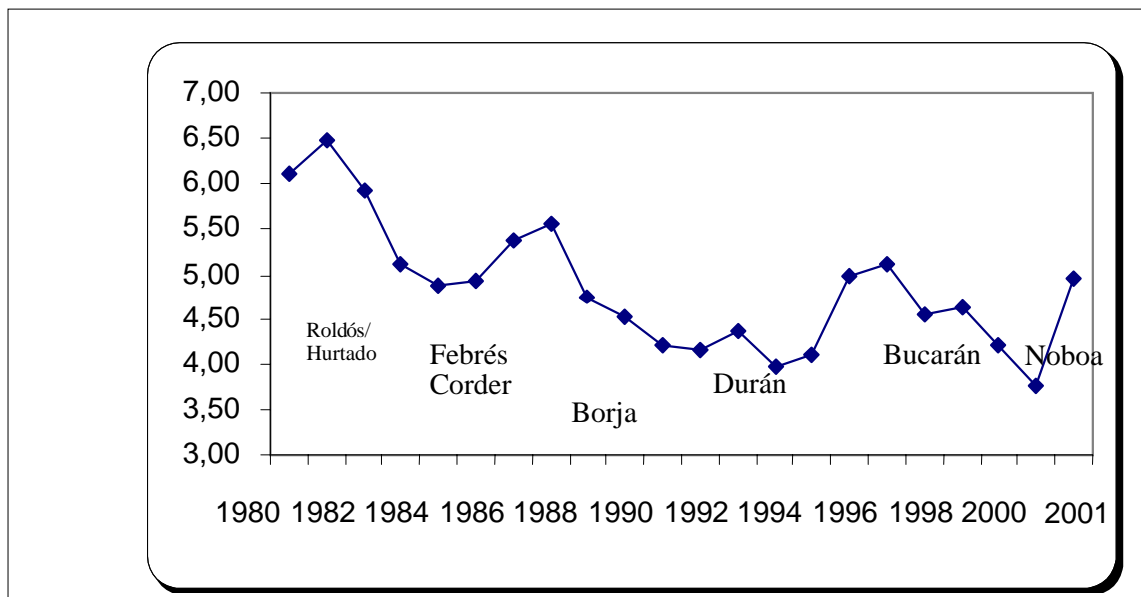
En los gobiernos de Roldós y Hurtado, el gasto social nominal como porcentaje del PIB disminuyó considerablemente de 1981 a 1984, al pasar de 6,12% a 4,88%, principalmente por la implementación de un programa de ajuste fiscal fuertemente contractivo. En términos reales, el gasto social como porcentaje del PIB cae de 13,5% a 11,4% en el mismo período (Rob Vos, 2003).

El gobierno de Rodrigo Borja inicia con el desafío de ajustar una economía con un alto proceso inflacionario heredado del período anterior. Sin embargo, gracias al aumento del precio del petróleo, el período presidencial termina con una expansión del gasto social real (Rob Vos, 2003). No obstante, el gasto social a precios corrientes como porcentaje del PIB disminuye ligeramente de 4,75% a 4,36%.

El período 1992 a 1996 se caracterizó por mantener una política de estabilización ortodoxa, basada en una fuerte contracción monetaria y fiscal. Estimado a precio corrientes, el gasto social como porcentaje

del PIB se incrementa de 4,37% a 5,13%. Sin embargo, según Rob Vos, el gasto social real como porcentaje del PIB disminuye de 5,5% a 3,8%.

Gráfico 1
GASTO SOCIAL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(1980 - 2001 a precios corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador.

En los años subsiguientes, la inestabilidad económica y política provocan una caída del gasto social nominal del gobierno central. Así, entre 1996 y 2000, el gasto como porcentaje del PIB se reduce de 5,13% a 3,77%. A partir del año 2000 la recuperación de la economía ecuatoriana⁵⁹ eleva el porcentaje de gasto social, al crecer en términos corrientes y como porcentaje del PIB a 4,97% en el 2001 y a 6,4% en el 2002.⁶⁰ En este período se da mayor importancia a los programas de transferencias y asistencia social como el Bono Solidario, Alimentación escolar y Beca escolar.

1) Gasto efectivo en educación

El gobierno ecuatoriano siempre ha destinado a la educación una fracción importante del gasto social. En 1980, los desembolsos realizados en el sector fueron el 80% del presupuesto del sector social (incluye salud, bienestar social y vivienda), porcentaje que disminuyó al 50% en el 2001.

El gasto efectivo del sector puede dividirse en tres etapas. La primera, durante la década de los años ochenta, cuando el presupuesto del sector tuvo un drástico descenso al pasar de una asignación de 524 millones de dólares en 1980 a 275 millones en 1989. La segunda, cuando el sector se reactiva con el incremento de 272 millones de dólares en 1990 a 626 millones de dólares en 1998. La tercera refleja una ligera disminución del gasto desde 1999.

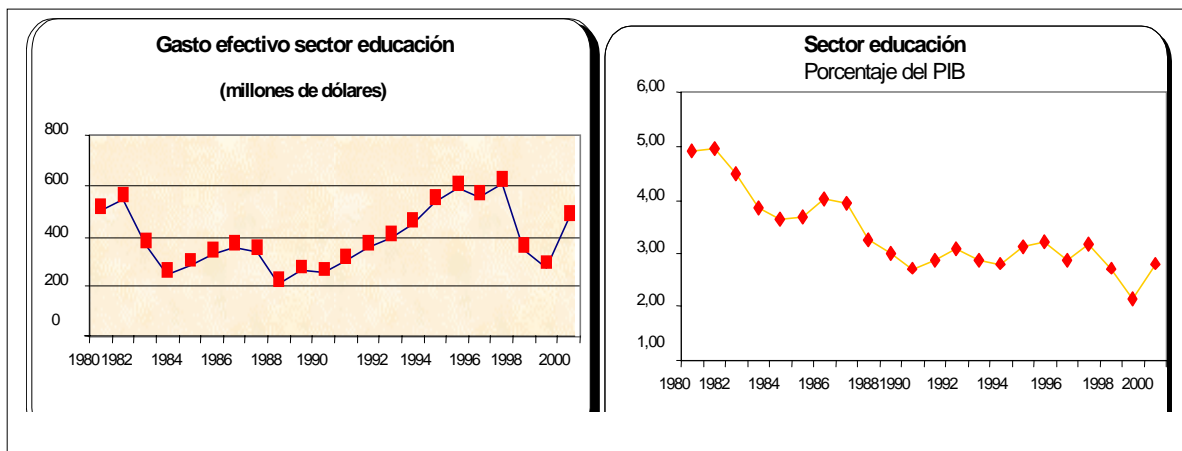
De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto del sector de la educación se distribuyó en los años 80 entre el Ministerio de Educación y Cultura, y organismos como la Casa de la Cultura Ecuatoriana, IECE, DINACE, DINADER, y otras. Actualmente, muchas de esas instituciones están descentralizadas y se contabilizan independientemente.

⁵⁹ La recuperación económica está vinculada en gran medida a efectos endógenos de la economía nacional. Como los altos precios del petróleo en el mercado internacional durante los tres últimos años, así como el inusitado envío de remesas internacionales por parte de la población que tuvo que migrar posterior a la crisis (Sierra, Enrique 1994).

⁶⁰ Rob Vos, *Ibíd.*

La tendencia del gasto efectivo que el gobierno ha realizado en el sector educación se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2
GASTO EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN 1980 – 2000
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Crédito Público, *Estadísticas Fiscales y Liquidaciones Presupuestarias*. Banco Central del Ecuador.

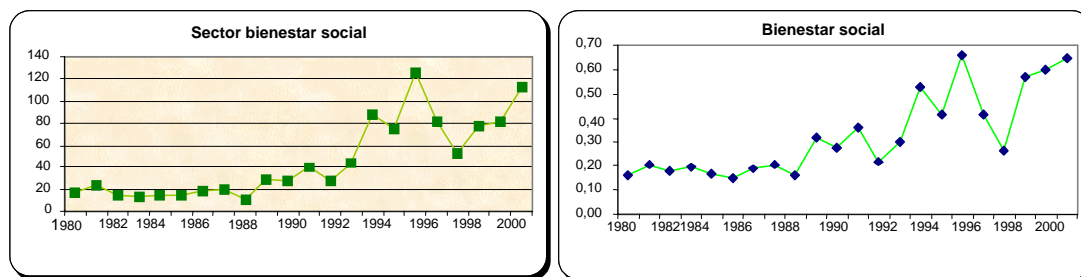
Considerando el gasto del sector como porcentaje del PIB (en términos corrientes), se observa que existe una clara tendencia a la baja. En 1980 el gasto representó el 4,92% del PIB, porcentaje que disminuyó a 2,15% en el 2000.

i) Gasto efectivo en bienestar social

Éste es uno de los sectores menos favorecido en cuanto a los recursos recibidos por parte del gobierno central. Sin embargo, los desembolsos hacia este grupo han ido adquiriendo importancia durante el período de estudio. En 1980, el presupuesto asignado por el gobierno central al sector de bienestar social apenas representaba el 2,57% del presupuesto del sector social. Este porcentaje ha crecido paulatinamente hasta ser el 13% en el 2000.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto efectivo realizado en el sector en la década de los años ochenta tuvo un promedio de 17,2 millones de dólares anuales, cifra que subió a 64 en la década de los años noventa. La tendencia del gasto del gobierno en este sector se detalla en el gráfico 3.

Gráfico 3
GASTO EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO 1980 - 2000
(Millones de dólares corrientes) (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Crédito Público, *Estadísticas Fiscales y Liquidaciones Presupuestarias*.

Desde 1994 las estadísticas fiscales poseen información por separado del gasto ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social y por el Ministerio de Trabajo. No obstante, otras organizaciones que formaron parte del gasto fiscal del sector fueron el UNEPRON, SECAP, CONAUPE.

Considerando el gasto del sector en valores corrientes y como porcentaje del PIB se observa un incremento, al pasar de 0,16% en 1980 a 0,65% en el 2001.

iii) Gasto efectivo en salud

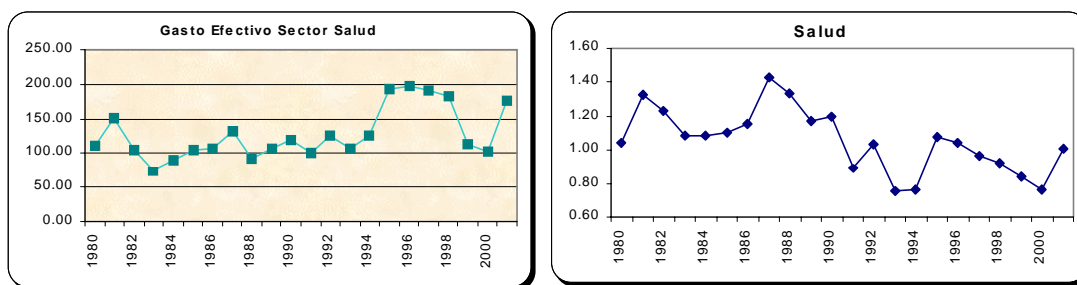
El sistema de salud ecuatoriano comprende dos importantes rubros: los servicios de salud públicos y los servicios de salud privados. El sistema de salud pública está conformado por: el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Seguro Social Campesino (SSC), otras instituciones como los centros de salud de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Junta de Beneficencia de Guayaquil, y, ciertos servicios locales como el Patronato San José de Quito.

La importancia del sector salud dentro del presupuesto del sector social durante el período de estudio ha tenido una tendencia ligeramente a crecer. En 1980, los recursos asignados al sector por parte del Gobierno Central fueron de 17,12% del presupuesto del sector, aumentando a 20,31% en el 2001.

El gasto efectivo en el sector salud se ha incrementado de 111 millones en 1980 a 175 millones en el 2000, con un pico de 198 millones de dólares en 1996 y una base de 73 millones de dólares en 1984. La tendencia de este gasto se observa en el gráfico 4.

Si se considera la proporción del gasto en salud (a precios corrientes) como porcentaje del PIB, disminuye entre 1980 y el 2000 con cierta inestabilidad, y representa apenas el 1% del producto nacional.

Gráfico 4
GASTO EFECTIVO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL SECTOR DE SALUD 1980 - 2000
(Millones de dólares corrientes) (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Crédito Público, *Estadísticas Fiscales y Liquidaciones Presupuestarias*

B. Las principales acciones, proyectos y programas en el sector social⁶¹

La concreción de agendas de políticas de bienestar y equidad en Ecuador en los últimos veinte años ha experimentado crecientes limitaciones, explicadas por factores del proceso de toma de decisiones, los filtros del sistema político y las capacidades institucionales en la burocracia

⁶¹ Sección basada la información levantada en: Rob Vos, Mauricio León y René Ramírez, *Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970-2002*, Secretaría del Frente Social – SIISE.; y Enrique Sierra, “Ecuador, la política social en el marco de las políticas de ajuste y de los cambios neoliberales” en *Políticas sociales y pobreza*, CORDES, 1994, Quito.

debidas en parte a las reformas del Estado, restricciones presupuestarias y la creciente incorporación de nuevos actores no estatales en la gestión y administración de programas y proyectos en el sector social.

Como se dijo antes, la política social en los años setenta tuvo al Estado como promotor y actor principal del desarrollo, fundamentada principalmente en una propuesta nacionalista del régimen militar autoritario de la época y en postulados de modelos de bienestar vinculados al trabajo asalariado. En los primeros años de esta década Ecuador era el país más pobre y con la más alta tasa de inequidad entre los países latinoamericanos. El advenimiento de los recursos provenientes del petróleo incidió directamente en un cambio de esta situación aunque, a decir de muchos analistas, no dejó de producir los impactos típicos de enfermedad holandesa sobre la economía.

Los ingresos petroleros produjeron una rápida expansión del sector público: aparato administrativo, obras de infraestructura y servicios sociales; éstos últimos, más por el crecimiento general del período, que por su carácter prioritario. Un Estado centralizador – planificador se encargó del diseño, financiamiento y suministro de los servicios sociales. Así, con el propósito de eliminar la pobreza rural se crearon 40 instituciones gubernamentales, de las cuales 15 tenían objetivos sociales. Las políticas sociales que se definieron y ejecutaron⁶² estuvieron relacionadas con el diseño de un sistema nacional de salud subvencionado, centralizado en el Ministerio de Salud Pública; se ampliaron recursos dedicados a la ampliación del personal e infraestructura (Sierra, 1994).⁶³ En educación la gran expansión de cobertura se dio a través de la universalización de la escuela primaria y la formación de colegios técnicos. Por otro lado el gobierno invirtió fuertes cantidades de recursos en la construcción de viviendas y servicios de saneamiento, como consecuencia de lo cual se redujo sustancialmente la ocupación de viviendas consideradas precarias.

La seguridad social, incluido el seguro campesino incorporó a una buena parte de la PEA, con un incremento significativo de cobertura durante la década del 70. El seguro social a la época se consolida bajo un modelo de múltiples prestaciones en las que se incorpora una función de banca directa a través de créditos.

Como resultado general, las políticas tuvieron impactos positivos: un incremento en la expectativa de vida de 52 años en 1974 a 59 años en 1982; el aumento de los años de escolaridad de 3,6 en 1974 a 5,1 en 1984 y la disminución del analfabetismo de 25,8 a 16,5 en el mismo período. La intervención militar en Ecuador en materia de política pública, tanto en contenidos como en resultados, se diferencia mucho de los demás regímenes militares en América del Sur.

1) De 1980 a 1992: intervenciones compensatorias

El tránsito de las políticas sociales, desde los setenta hasta mediados de los años ochenta, camina al compás de la matriz desarrollista. La política social es clave en la visión modernizadora. Hubo avance en los indicadores de salud, educación, en especial en cobertura. Lo que revela cierto crecimiento de la atención social y de inversión del gasto social. Durante la presidencia del binomio Roldós – Hurtado, las “promesas” electorales fueron llevadas a la práctica en cuanto a aumentos salariales y priorización de la educación primaria. Entre 1972-79 el gasto social como porcentaje del PIB crece en términos reales de 10,2% a 11,4%. Es el gasto en educación primaria, que crece fuertemente entre 1979 y 1981 (Rob Vos, 2003). No obstante, la naturaleza de la intervención efectiva fue la de compensación por los costos sociales del ajuste económico, donde

⁶² Secretaría Técnica del Frente Social / SIISE, *El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano*, 1997.

⁶³ De acuerdo a Sierra (1994), a pesar de que hubo un incremento importante de recursos no fue dedicado por igual a todas las áreas, operando un sistema poco armónico e ineficaz.

se destacan dos grupos importantes de acción: las políticas sectoriales regulares, y las intervenciones especiales.

En cuanto a las primeras, se observa en el cuadro 1 que se dio énfasis a la sistematización de programas en educación, seguidos por aquellos orientados hacia la salud. Entre los proyectos de inversión social que se pueden rescatar se encuentran:

Cuadro 1
PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL: POLÍTICAS REGULARES 1980 - 1992

Sector	Acciones emprendidas	Gobierno
Salud	Creación de hospitales y boticas populares (se decreta la gratuidad del servicio) Programas de cobertura de vacunación e inmunizaciones Ampliación de las coberturas de la red de agua potable y alcantarillado Salud familiar y medicamentos genéricos	79 – 84 (Roldós/Hurtado) 1988-1992 (Borja)
Educación	Expansión de la cobertura primaria, secundaria y superior Programa de alfabetización bilingüe Ley del libro Campaña de alfabetización y post alfabetización Monseñor Leonidas Proaño Programa de capacitación ocupacional básica al sector informal Programa de desarrollo cultural artístico Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB): Organización de cursos para maestros indígenas	Todos 1979 – 1984 (Roldós/Hurtado) 1984-1988 (Febres Cordero) 1988-1992 (Borja)
Desarrollo rural	Creación de 700 organizaciones populares	1979 – 1984 (Roldós/Hurtado)
Infancia	Red comunitaria de desarrollo infantil	1988-1992 (Borja)

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social / SIISE, El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano, 1997; Rob Vos – Mauricio León y René Ramírez, Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970 – 2002.

En cuanto a las segundas, se destacan aquellas intervenciones relacionadas con el sector salud y en menor proporción educación y vivienda. Es importante destacar el carácter nacional de las propuestas de política, así como la consolidación de un modelo basado en programas, el carácter compensatorio de las políticas y el retiro paulatino de la intervención estatal, en especial en la última etapa del período analizado (ver cuadro 2).

Cuadro 2
PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL: INTERVENCIONES ESPECIALES 1980 - 1992

Sector	Acciones emprendidas	Gobierno
Salud	Programa ampliado de inmunizaciones (PAI) Programa de reducción de enfermedades y mortalidad infantil (PREMI) Programa de medicamentos gratis a menores de 5 años (MEGRAME 5)	1984-1988 (Febres Cordero)
Educación	Programa de asistencia alimentaria materno infantil (PAMI) Programa de mejoramiento de la educación técnica (PROMEET) Programa de mejoramiento de la educación básica para zonas rurales (PROMECEB)	1984-1988 (Febres Cordero) 1988-1992 (Borja)
Vivienda	Programa de colación escolar Plan techo	1984-1988 (Febres Cordero)

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social / SIISE, El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano, 1997; Rob Vos – Mauricio León y René Ramírez, Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970 – 2002.

Los enfoques de política, específicamente orientados a combatir la pobreza, desde mediados de los años ochenta se apoyan fuertemente en la cooperación multilateral para el desarrollo.⁶⁴ Las propuestas, especialmente de la banca multilateral, ligaban las políticas de reducción de la pobreza a los procesos de reforma del conjunto del Estado y también de los sectores sociales especialmente educación y salud. Los ejes centrales de la agenda que se construye a partir de estos organismos son: mejoramiento de la calidad de la educación básica y de la atención primaria de salud, descentralización y, renovación y provisión de infraestructura social en comunidades pobres.⁶⁵ El supuesto básico era que el crecimiento económico provocado por la apertura, la venta de empresas públicas, una economía sin déficit, generaría empleo y un entorno en el cual los pobres tendrían mayores oportunidades de ingreso, consecuencia de lo cual la pobreza se reduciría.

Las agendas de política de reducción de la pobreza se expresaron en un conjunto de iniciativas financiadas básicamente con recursos que regularmente invierte el Estado, especialmente en educación y salud, a los que se sumaron los provenientes de créditos de la banca multilateral de desarrollo (BID, Banco Mundial y CAF). Los recursos públicos destinados al financiamiento de la agenda de políticas de reducción de la pobreza han estado limitados por un lado, por las carencias fiscales; y por otro, por las prioridades originadas en la presión de grupos corporativos de diversa naturaleza: económicos, regionales, etc. La canalización de los recursos hacia este ámbito de política pasó a segundo plano al momento de enfrentar los ajustes fiscales.

2) De 1992 a 1996: política social asistencialista y subsidiada; intentos de reforma del Estado

En los años noventa la tendencia de la política y estrategias de intervención fue hacia liberar al Estado y compartir responsabilidades con la sociedad civil. Por otro lado, la ocurrencia de la peor crisis económica – financiera de la historia reciente (1998 – 2000) junto al inicio del modelo de dolarización llevaron a los gobiernos a promover programas asistenciales de transferencias directas y monetarias a los grupos “vulnerables”. La restricción por el lado de los recursos económicos en el marco de la reforma del Estado y ajustes fiscales ha fomentado un carácter procíclico en la implementación de las políticas sociales y en la asignación de recursos públicos hacia el sector social.

Parte del proceso de modernización del Estado, teniendo como telón de fondo la austeridad fiscal, fue la tendencia hacia programas y acciones focalizadas, no para complementar sino para sustituir aquellas de carácter universal. La focalización al inicio del período analizado hace referencia a sectores sociales “incapaces” de soportar el costo de las reformas y de protegerse por su cuenta. Por lo tanto, la política social estuvo reservada sólo para quienes quedaron excluidos del mercado (visión residual).

Son pocos los avances en materia de reforma del Estado que se pueden considerar significativos hasta el presente. La Ley de Modernización del Estado, otorga al gobierno la capacidad de delegar sus funciones de ejecución de servicios públicos en algunas áreas, y explica algunos mecanismos para ello.

Si bien el debate de la descentralización no es nuevo en el Ecuador, los antecedentes inmediatos de la descentralización se relacionan con el retorno a la democracia y la aprobación de la Constitución de 1979 que tiende a fortalecer el régimen autónomo; con la ley de modernización del Estado aprobada en 1993 que contempla normas para la desconcentración y atribuye al

⁶⁴ Gobierno del Ecuador (1991) *Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de los años noventa*. Presidencia de la República. Ecuador.

Banco Mundial (1990) *Ecuador: Estrategia del sector social para los noventa*. Departamento Geográfico IV. Región de América Latina y el Caribe. Reporte N° 8935-EC. Washington, DC.

⁶⁵ Esto último se realizó a través de los denominados fondos de inversión social que operaron en algunos países de la región.

CONAM la responsabilidad de realizar un plan de descentralización. En 1997 se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Esta Ley, conjuntamente con la Constitución política de 1988, regula la delegación y la transferencia de competencias. Sin embargo, estas normas generales deben ser concretadas para su aplicación mediante leyes secundarias que todavía no se han expedido.

A la par se iniciaría un proceso de descentralización del régimen dependiente al régimen autónomo, transfiriendo recursos y competencias para la provisión y administración de servicios sociales básicos, con un componente de coordinación entre niveles gubernamentales locales (municipios) y la sociedad civil, reunidos en Juntas Parroquiales.

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, vigente desde 1997, constituye un avance hacia la descentralización en el ámbito financiero. Esta Ley creó el Fondo de Descentralización cuyos recursos están destinados a financiar el desarrollo general de provincias y cantones desde sus administradores locales. Este Fondo se distribuye a razón de 70% para los municipios y de 30% para los consejos provinciales.

No obstante, el incremento de las transferencias del gobierno central ha incidido negativamente sobre la capacidad de los órganos subnacionales de recaudar ingresos a nivel local puesto que no existe interés en realizar esfuerzos para mejorar la recaudación y porque resulta más fácil exigir al gobierno, que recaudar localmente. Además, los ingresos tributarios de los municipios y consejos provinciales siempre han sido bajos debido a que la fuente tributaria de que se nutren es muy pequeña. Según datos del Ministerio de Finanzas, en 1997 los ingresos tributarios de estas entidades fueron apenas del 14,5% del total y las transferencias del gobierno representaron el 55,5%⁶⁶. Durante la crisis del año 1999 se aceleraron las tendencias hacia intensificar los procesos de descentralización.

Por otro lado, la política social buscó la tercerización de funciones apelando a organismos no gubernamentales (ONG) y la descentralización de competencias. No obstante, el gobierno continuó ejecutando las actividades regulares en educación, salud y seguridad social, bajo los esquemas convencionales de provisión de servicios.

Siguiendo con la lógica de programas en la política de bienestar, grandes proyectos se iniciaron en este período, apoyados por organismos internacionales (cuadro 3):

Cuadro 3
PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL: INTERVENCIONES ESPECIALES 1992 - 1996

Sector	Acciones emprendidas
Salud	Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud, FASBASE
Educación	Continuó la ejecución del PROMECEB Programa de Desarrollo de la Eficiencia y Calidad de la Educación Básica para zonas urbano marginales (EB-PRODEC)
Infraestructura social básica	Creación del FISE, Fondo de Inversión Social de Emergencia

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social / SIISE, El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano, 1997; Rob Vos – Mauricio León y René Ramírez, Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970 - 2002

3) De 1996 al 2002: desorientación, discontinuidad, movilidad en las acciones sociales

Éste fue un período crítico, donde la gobernabilidad estuvo marcada por varios incidentes que fueron determinantes en el desarrollo socio – económico del país. Al inicio de este período se

⁶⁶ PNUD, Descentralización fiscal, desarrollo económico y globalización, en Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 1999, p. 121.

creó un conglomerado institucional, la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) en el que se juntaron los ministerios del “sector social”: educación, salud, bienestar social y trabajo. Este organismo tenía un perfil técnico y se mantuvo fuera de la arena política e incluso de la agenda que los dos gobiernos consecutivos (de Bucarám y Alarcón) definieron a su ingreso. De hecho, la STFS jugó un papel de consultora externa. Y a pesar de que la agenda social que se planteó fue extensa, profunda y consistente, hay dudas sobre su ejecutabilidad.

A tono con el carácter discontinuo de la conducción política del Estado ecuatoriano y con el ingreso al gobierno de Jamil Mahuad, la intencionalidad detrás de estas propuestas así como su contenido fueron descalificados. El mandatario asume el poder con la oferta de retomar el proceso de reforma iniciado en 1992 por el gobierno de Durán Ballén, y se propone una nueva “política social”, aunque no hubo tiempo suficiente como para que sea implementada. Más bien se inicia un proceso sistemático de acciones emergentes, orientadas tanto a mantener la cohesión social en momentos de crisis como a compensar los costos del ajuste económico. En “emergencia” los tiempos y espacios del proceso de quehacer de las políticas son muy reducidos y por lo general lo único que frena que el problema posicionado se convierta en intervención es la restricción presupuestaria.

En general, se pueden reconocer tres mecanismos más de identificación que de focalización en los programas sociales de esta etapa: regional (cantonal), por grupos prioritarios (mujeres embarazadas, infancia) y focalización individual⁶⁷ que en un principio hacía referencia a características de ingreso autodeclarado (no registrado) y formalidad (afiliación al seguro social, trabajo formal); en la actualidad se ha procedido a depurar los mecanismos de focalización a través de una encuesta que se aplica también en otros países que contiene varias entradas de identificación, tanto de ingreso como de necesidades insatisfechas.⁶⁸

El programa del Bono Solidario se inició en setiembre de 1998 para compensar monetariamente a la población pobre por la eliminación de los subsidios al gas, la electricidad y los combustibles.⁶⁹ En su diseño, el bono presentaba grandes errores de sub-cobertura (rural) y de filtración (urbana). Gobiernos posteriores intentarán corregir estos errores, modificar la naturaleza de este beneficio y acumular en torno a él otros beneficios del sistema de bienestar.

Por otro lado se observa la generalización de políticas de recuperación de costos en los servicios públicos de salud a partir de 1999, basadas en la aplicación de tarifas diferenciadas, según la clasificación de los usuarios en grupos socioeconómicos.

Acciones dispersas de carácter emergente y algunos esfuerzos por mantener un mínimo indispensable en el presupuesto para el sector social caracterizaron este período y serían la tónica de las llamadas “políticas sociales” en adelante. No obstante, la crisis económica de 1999 convirtió al período 1999-2000 en uno de los más críticos de las dos décadas en términos de indicadores sociales: los niveles de desempleo se elevaron entre 1997 y 1999 de 10% a 16%, y el subempleo llegó a cerca del 60% en este año, dado el cierre y el recorte presupuestario de muchas empresas; el número de personas de todas las edades que vivían en hogares cuyo consumo es insuficiente, aumentó de 34% en 1995 a 56% en septiembre de 1999; la pobreza se duplica y la desigualdad se incrementa en 20 puntos. Como consecuencia de la crisis, los hogares más pobres optan por estrategias agresivas de ahorro forzoso que se refleja en deserción escolar y descuido de atención de salud.

⁶⁷ SEDES, “Mecanismos de focalización en Ecuador”, Cuadernos de la SEDES N° 1, 1999.

⁶⁸ Entrevista Secretaría Técnica del Frente Social, agosto, 2003, Quito.

⁶⁹ Al inicio el bono solidario fue diseñado única y exclusivamente como compensación a la eliminación del subsidio al gas. Dado el descalabro económico - financiero de 1999 el bono se mantiene como medida compensatoria, pese a que el proceso devaluatorio hizo reaparecer el subsidio a este combustible.

Por otro lado, problemas de concepción, presupuesto y programación dejaron ver fallas en los mecanismos de focalización y en la intención anunciada del gobierno de concentrar la inversión social en donde había mayores necesidades. Como se observa en el cuadro 4 la mayoría de los programas tiene una muy baja cobertura de la población objetivo es decir, para el caso de estos programas, las áreas identificadas como las más pobres (50 cantones más pobres del país). En efecto, en muchos casos estas áreas presentan niveles de cobertura inferiores al nivel nacional.

Los programas sociales existentes dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población se presentan a continuación:

Cuadro 4
COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Programa	Grupo objetivo	Cobertura nacional	Cobertura pobres	Cobertura costa	Cobertura sierra	Cobertura oriente
Nutrición y cuidado niños						
Programa de desarrollo infantil	1 033 187	4%	4%	3%	4%	2%
Operación rescate infantil	1 033 187	5%	7%	4%	5%	10%
Programa nacional de educación	338 754	9%	6%	3%	7%	11%
Colación escolar	905 485	72%	71%	75%	63%	95%
Almuerzo escolar	905 485	1%	0,5%			
PACMI	300 000	5%	1%			
Educación						
Programa de niños trabajadores	160 165	8%	nd	11%	6%	0%
EB/Prodec	1 144 139	17%	7%	23%	12%	0%
Redes amigas/PROMECEB	791 945	16%	20%	17%	17%	9%
Salud						
FASBASE	2 000 000	70%	40%			
Programa Inmunizaciones	1 327 392	85%	80%			
Infraestructura social						
FISE 1 y 2	7 297 224	57%	32%	43%	80%	34%
Transferencia de ingresos (bono solidario)						
según elegibles ⁷⁰	947 611	140%	nd	139%	139%	152%
según población pobre	1 324 638	99%	81%	117%	86%	61%

Fuente : SIISE, La crisis y la pobreza en Ecuador 1998-99.

Otra debilidad del sistema de protección social es que cada programa ha sido implementado según su propia lógica y no hay una visión de conjunto; esto implica que existen varias carencias en la protección y que buena parte de la población sea dejada a un lado. El Plan Social Integrado planteado en 1999 por la Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES) trató de imponer mayor coherencia y sistematización en los criterios de focalización. Sin embargo, luego del

⁷⁰ En ambos casos, se analiza la población que recibe efectivamente el bono. Según elegibles, significa que de estas personas, existe un 40% que no deberían recibirlo de acuerdo a los criterios de elegibilidad: madres de familia pobres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, que no perciban salario fijo y que no estén afiliadas al IESS y las personas mayores de 65 años de edad con ingresos que no superen un millón, siempre que el beneficiario no perciba salario fijo. En abril de 1999 también se incluyeron las personas entre 18 y 65 años de edad que presentan un grado de discapacidad de por lo menos el 70%. Según población pobre quiere decir que, de las personas que reciben el bono, el 99% son pobres de acuerdo al mapa de pobreza del SIISE.

reemplazo de la SEDES por la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano este esfuerzo quedó sin continuidad. Esto dificulta ver el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza.

A partir del año 2000, con el diseño del Plan Social de Emergencia, se definen programas sociales prioritarios para enfrentar los desequilibrios sociales que surgieron a causa de la crisis económica – financiera de finales de los años noventa.

En este gobierno se eliminaron las Secretarías de Estado, lo cual implicó que la responsabilidad de la política social pasó nuevamente a manos de los ministerios del sector. No obstante, el gobierno delegó la rectoría en lo que se refiere a políticas sociales al Ministerio de Bienestar Social (el cual había sido fusionado en el anterior régimen con el Ministerio de Trabajo pero que adquirió nuevamente su independencia) en conjunto con la ODEPLAN.

Del plan social de emergencia planteado, se ejecutaron algunas acciones en especial aquellas que ya estaban en marcha. Se identificaron como programas prioritarios 22 proyectos que cubren los sectores de: educación, salud, bienestar social y vivienda:

Cuadro 5

PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL: PROGRAMAS PRIORITARIOS 2000 - 2002

Sector	Programa
Educación	Redes amigas Mochilas, textos y aulas escolares Mejoramiento escuelas unidocentes Educación intercultural bilingüe Alimentación escolar – PAE
Bienestar social	Nuestros niños Operación rescate infantil – ORI Beca escolar Crédito productivo solidario Bono solidario Comedores comunitarios
Salud	Medicamentos genéricos Unidades móviles de salud Maternidad gratuita Programa nacional de alimentación y nutrición PANN 2000 Plan ampliado de inmunizaciones – PAI Control epidemiológico – tuberculosis Control epidemiológico – malaria y dengue
Desarrollo urbano y vivienda	Vivienda campesina Vivienda urbano marginal Vivienda para beneficiarios del bono solidario Agua potable y saneamiento ambiental

Fuente: Rob Vos – Mauricio León y René Ramírez, Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970–2002, Secretaría Técnica del Frente Social, Informe de Rendición de Cuentas de los Programas Prioritarios del Frente Social, 2001.

Hacia el final del gobierno de G. Noboa en 2002, se consolida en Ecuador un modelo de Protección social orientado claramente desde la nueva política social de la banca de desarrollo.⁷¹ Si bien existía ya en Ecuador un Programa de Protección Social, en estos años se convierte en el eje de política social, incorporando tres prestaciones básicas: crédito productivo, bono solidario y beca escolar. Más adelante se intentarían propuestas como la de un bono de salud, que fue sometido a discusión pero rechazado desde los mismos actores públicos de la salud.

Los resultados de este programa fueron evaluados positivamente por la población. El Ministerio de Bienestar Social – coordinador del Frente Social - experimentó cambios importantes de gestión, incorporando un componente de participación ciudadana que apoyó a que los programas

⁷¹ Cabe señalar que este planteamiento se refiere al modelo de redes de seguridad y protección social vigente en el discurso del Banco Mundial hasta el año anterior, y que no incluye las reflexiones realizadas hace pocos meses en relación a la equidad en el gasto y la necesidad de generar redistribución vía tributaria.

puedan ser ejecutados en campo y el presupuesto utilizado casi en su totalidad. Pero en definitiva, lo que se hizo fue dejar intactos los sectores “macro” de la política social (educación, salud) y enfocar los esfuerzos en necesidades asociadas a grupos vulnerables (focalización por tipo de bienes), con especial énfasis en aquellas regiones de mayor población indígena.⁷²

4) La política laboral: su ausencia de las agendas de gobierno y la precarización del trabajo en los años noventa

Aparte de las tareas de control y las discusiones salariales cuando los gobiernos se enfrentan a huelgas de los sindicatos públicos, la política laboral en Ecuador ha estado ausente desde hace por lo menos quince años. La legalidad de la flexibilización y la precarización del trabajo encuentra sustento durante la década de los años noventa en que se inician agresivamente procesos de reducción estatal, liberalización de los mercados y aplicación de recetas neoliberales de manera rigurosa. Los principales cambios legales, en orden cronológico, respecto a la legislación anterior, que atañen directamente a los derechos de los y las trabajadoras son los siguientes:

- Número mínimo de trabajadores para una empresa: pasa de 15 a 30 (1991).
- Limitaciones de los contratos colectivos; división entre trabajadores que se cubren bajo el Código de Trabajo de aquellos regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1991).
- Introducción de nuevas modalidades de contratación: eventuales, ocasionales, de temporada.
- Limitación de contratos indefinidos.
- Limitación y prohibiciones respecto al derecho a huelgas. En el sector público se limita la participación a una sola organización.
- Contratación por horas.
- Unificación salarial.
- Incremento del período de prueba de 90 a 360 días.
- Introducción de la polifuncionalidad laboral.
- Supresión de la obligatoriedad a celebrar el contrato colectivo con los trabajadores.
- Eliminación de la indemnización adicional por despido intempestivo y prohibición de la formación de comités de empresa en agencias y sucursales.
- Legalización de la terciarización laboral (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas).⁷³

El modelo liberalizador obsesivo, junto al nuevo esquema monetario vigente desde 1999, la dolarización, presiona la economía hacia la apertura y la crisis financiera que estalló en esta época, provocó el quiebre sucesivo de empresas medianas, expulsó mano de obra hasta llegar a niveles de desempleo nunca vistos en la historia del país. Por otro lado, el Estado “mínimo”, reducido sin criterio técnico alguno, se constituyó también en una fuente de expulsión de mano de obra. Estos procesos no han sido acompañados por procesos de reconversión laboral, sino que más bien han dado paso a una serie de medidas familiares de supervivencia, reflejadas en un incremento

⁷² El nombramiento para los últimos 4 meses de un ministro indígena para bienestar social fue la razón de estas políticas, aunque respondía de inicio a la necesidad del régimen de mantener la paz interna y el equilibrio social que los procesos de diálogo con los indígenas no le habían proporcionado.

⁷³ Este resumen ha sido tomado de: PUCE-CELA, “Impactos del ajuste estructural: impactos de la flexibilización laboral sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos”, SAPRI-Banco Mundial, 2000.

acelerado de pequeños negocios e informalidad en general. Mientras la participación de los trabajadores del sector moderno cae de aproximadamente el 65% al 57%, la participación de los trabajadores del sector informal pasa del 29% al 33% entre enero del 98 y julio del 2000.

De acuerdo al estudio de la PUCE-CELA (2000), las condiciones de precarización se han generalizado hacia las personas que trabajan en el sector moderno. “En este sector, el porcentaje de trabajadores con contrato permanente y acceso a la protección social disminuye en los dos últimos años; al paso que aumenta el porcentaje de empleados que tiene contrato temporal y no es afiliado al seguro social. Así, la información proveniente de las encuestas del proyecto de Mercado Laboral Urbano, permite constatar que entre marzo de 1998 y febrero del 2000, el porcentaje de trabajadores con afiliación al IESS y con contrato permanente cae desde el 52% del total, al 42%; mientras que los trabajadores sin afiliación al IESS y con contrato ocasional suben del 16% al 21% en los últimos dos años”.

Por otro lado, uno de los factores más importantes para la efectividad de las políticas de flexibilización es su capacidad desmovilizadora. De acuerdo a la teoría del “salario eficiente”, en asimetría de información, el contrato es el mecanismo a través del cual el trabajador asegura unos rendimientos mínimos, y el salario, el mecanismo a través del cual el empleador se encarga de que los cumpla. En un ambiente de desempleo y carencia de seguridad, el salario de eficiencia es aquel que refleja necesidades mínimas (el costo de oportunidad de mercado, en un mercado oligopólico) y no muestra las capacidades, dado que su papel como incentivo para el trabajo ha sido sustituido por i) la fila de desempleados del otro lado de la calle, y ii) la incertidumbre de conseguir un pago adecuado a sus necesidades y capacidades. De esta manera, el mecanismo más idóneo para conseguir “eficiencia y productividad” es la flexibilización laboral y el mantenimiento del desempleo.

Estos postulados se cumplen en la práctica. De acuerdo al estudio del CELA (2000), la precarización del trabajo contribuyó a modificar los comportamientos y actitudes de los trabajadores al interior de sus respectivas empresas. Esto es más palpable en algunos sectores que en otros (como se verá más adelante), en que incluso está expresamente prohibida la reunión y congregación de trabajadores o trabajadoras. De hecho, a nivel nacional, la movilización laboral social ha disminuido su impacto e incidencia a partir de los últimos años de la década de los años ochenta.

El mismo estudio presenta datos significativos en este sentido: “un 45% de los trabajadores expresa su disposición a prescindir de algún derecho laboral, si el sacrificio les garantiza mantener su empleo. Dentro del total de asalariados dispuesto a prescindir de algún derecho, el 38% muestra su disposición a ser contratado por horas; el 23% a laborar más horas de las habituales, sin remuneración complementaria; el 22% a cumplir funciones complementarias distintas a aquellas establecidas en el contrato; el 13% a prescindir de la afiliación al IESS u otro tipo de seguridad, y el 2% a renunciar a la organización y/o asociación laboral”.⁷⁴

Evidentemente, la reducción de costos para el enfrentamiento a las crisis también parece ser un problema a ser solucionado vía flexibilización laboral, dado que implica reducción de beneficios no solo durante sino al final del servicios del trabajador. Prescindir de trabajadores, contratar ocasionalmente, no afiliar al seguro social, representan acciones ahorradoras de costos.

La ausencia de políticas laborales con su consecuente capacidad de desmovilización, la promoción de políticas compensatorias y la aparición de beneficios focalizados directos como el bono solidario desdibujan las posibilidades de un modelo de desarrollo a partir del trabajo y pueden exacerbar la trampa de la pobreza si en un momento dado estos beneficios se acumulan en un grupo específico de la población.

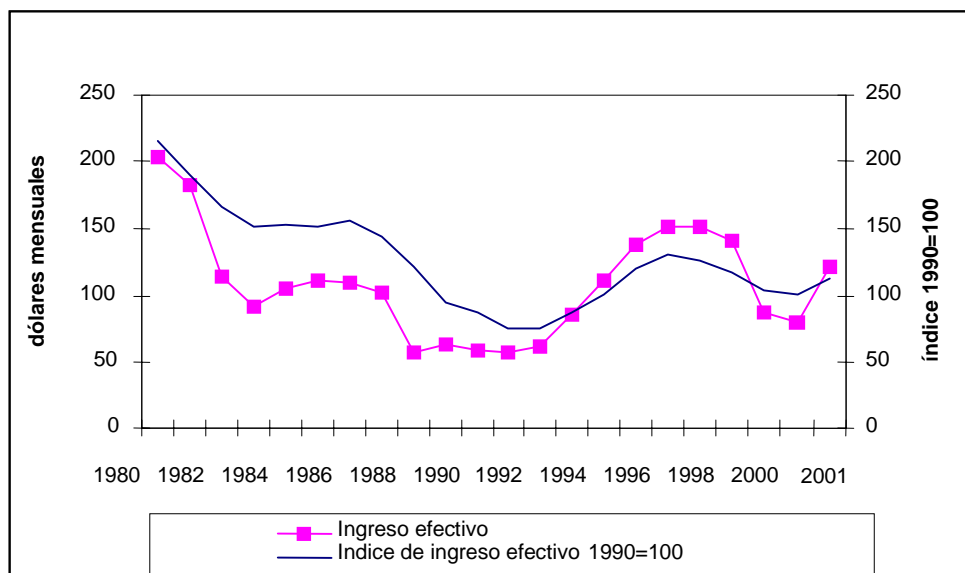
⁷⁴ Op.cit. 73.

C. Efectividad de las políticas públicas y equidad: algunos indicadores de resumen en el contexto de los procesos de agenda social

El Ecuador de los años setenta era uno de los países con peor desempeño en cuanto a indicadores sociales y de calidad de vida de la región latinoamericana. Durante las dos décadas siguientes se observan grandes mejorías en algunos de ellos que, no obstante, no reflejan el esfuerzo político de diseño de agendas, la discusión pública en torno a conceptos importantes, la participación creciente de actores y el ingente esfuerzo en recursos propios y de endeudamiento. Igualmente, si bien el objetivo de esta investigación no es demostrar el impacto que –a decir de los discursos dominantes– tiene la “sana macroeconomía” en el bienestar de la población, la deteriorada situación de vida de la población concomitante a los procesos sistemáticos de estabilización de la economía permitirían intuir que la relación entre estas dos variables no está clara, al menos en el caso ecuatoriano.

En efecto, en las dos últimas décadas completas en Ecuador los ingresos efectivos de la población han desmejorado sustancialmente; si bien hacia el final de los años noventa estos ingresos se recuperan frente a los últimos años de los ochenta, no llegan a alcanzar los niveles de inicio de esta década.

Gráfico 5
ECUADOR: INGRESOS EFECTIVOS 1980-2001



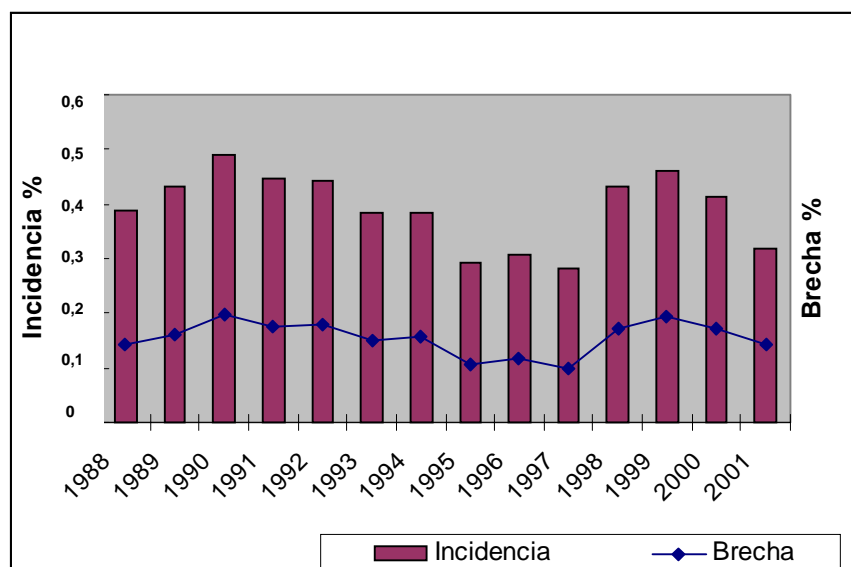
Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE V.3.5.

La pobreza urbana de ingresos se mantiene sin bajar del 30% entre 1987 y 2001, siendo los “mejores” años los correspondientes a los años finales de la presidencia de Durán Ballén y el conflicto con Perú y el inicio del gobierno de Abdalá Bucarám. El crecimiento económico fue uno de los más bajos antes de la crisis. El resultado en términos de pobreza pudo deberse a coyunturas como la estabilidad de precios y un incremento en el gasto social como porcentaje del PIB, aunque sin llegar a los niveles de la década anterior.

Los peores períodos en términos de pobreza por ingresos son los años 1989-1992 y 1998-2000; el primero, correspondiente al único gobierno social-demócrata de las dos décadas cuya política social se inicia bajo un modelo de Estado de bienestar inversionista, termina asumiendo

cambios impuestos por la banca internacional y se inician los procesos intensos de ajuste económico. El segundo corresponde a la época de la crisis del gobierno de Mahuad en que la debacle económica y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes en la época estudiada.

Gráfico 6
ECUADOR: POBREZA 1988-2001



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE V.3.5

En cuanto a la distribución del ingreso, se aprecia en cambio una clara tendencia hacia la profundización de las desigualdades hacia el final del período de estudio. Medida en términos globales, la desigualdad varía en 20 puntos porcentuales entre 1988 y 2001. La desigualdad se profundiza cuando se inician en el país reformas estatales tendientes a reducir el tamaño del sector público social, reflejo no tanto de la concepción detrás de modelos de cambio y modernización del Estado, sino de problemas de gestión e imposibilidad de aplicación de las reformas.⁷⁵ La reducción del Estado ha significado entonces una presión para el ahorro forzoso de familias que dependen de sus servicios, lo cual se refleja en una reducción de ingresos frente a otras cuya sobrevivencia independiente es más factible.

La desigualdad se observa con mayor detalle al analizar la distribución de ingreso entre el quintil más rico y el más pobre, que llegan a diferenciarse en más de 60 veces al final del período. Cabe señalar que quien se diferencia más es el quintil de mayores ingresos, ya que entre éste y su inmediato anterior hay mayor distancia que entre los otros niveles entre sí (cuadro 6). Este hecho tiene que ver en parte con la pauperización de la clase media pero posiblemente, en mayor medida se debe a que el modelo económico dolarizado benefició, al menos en sus primeros años, a quienes operaban bajo cierta lógica monetaria y obtuvieron grandes ventajas a través de licuar sus deudas y convertir sus activos financieros en una macrodevaluación. La dolarización diferenció a los agentes económicos monetizados del país en “polos dolarizantes”, extractores de valor frente a otros sectores de la economía. La equiparación de precios con el exterior de los artículos de consumo interno habrían de golpear el bolsillo de las familias ecuatorianas durante algunos años en adelante.

⁷⁵ Recordar que lo único que se privatizó efectivamente en Ecuador han sido pequeñas empresas y los procesos de reforma del Estado se han limitado a reducir los recursos y el personal de las instituciones públicas.

Cuadro 6
ECUADOR: DESIGUALDAD DE INGRESOS
(sector urbano)

Años	Quintiles de ingreso				
	1	2	3	4	5
1988	3,87%	9,94%	14,55%	21,01%	50,63%
1989	4,63%	1,30%	14,60%	21,33%	49,15%
1990	4,59%	9,22%	13,69%	20,49%	52,00%
1991	4,01%	8,12%	12,85%	19,50%	55,52%
1992	3,83%	8,54%	13,42%	20,33%	53,88%
1993	3,56%	8,02%	12,62%	19,38%	56,41%
1994	3,87%	8,72%	13,44%	19,69%	54,28%
1995	4,13%	8,71%	13,03%	19,19%	54,93%
1996	4,09%	9,04%	13,92%	20,90%	52,06%
1997	4,21%	8,69%	13,28%	19,57%	54,25%
1998	3,53%	8,08%	13,39%	20,62%	54,38%
1999	2,46%	6,43%	11,28%	18,62%	61,21%
2000	2,17%	6,10%	11,06%	18,16%	62,52%
2001	1,71%	5,85%	10,83%	17,29%	64,32%

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, v.3.5

Por otro lado siguiendo la definición de equidad horizontal de Barr (1998) –que alude a la equidad en resultados– y el concepto de costo-efectividad, se puede observar algunos indicadores de calidad de vida de la población ecuatoriana relacionados en especial con educación, salud y saneamiento. No existen datos históricos consistentes en cuanto a calidad de estos servicios, por lo cual se utilizarán datos de cobertura para ilustrar la situación en el período estudiado.

La reducción del analfabetismo experimentó un gran salto entre mediados de los años setenta y finales de los años noventa. A partir de allí la reducción ha sido menor debido en parte a que éste es un indicador que por lo general tiende a bajar si la cobertura de la educación es mayor en generaciones posteriores. No cabe duda, sin embargo, que la inversión gubernamental para disminuir el analfabetismo ha sido históricamente importante y que al parecer el alfabetismo resulta un bien “preferente” dentro de las prioridades sociales. No se aprecian saltos similares en la escolaridad, la cual no ha superado la escuela básica a pesar de los grandes esfuerzos –cuando menos desde el discurso de Naciones Unidas asumido y consignado por Ecuador– del país por cumplir con este hito.

Al parecer los intensos procesos de intento de reforma, las discusiones y las ingentes inversiones en proyectos de modernización del sector no han producido resultados adecuados. Durante la década de los años noventa únicamente en la educación superior se elevó el porcentaje de personas que completaron su educación, a pesar de que la matrícula en general está por sobre el 90% en los niveles inferiores. En el caso de la secundaria el porcentaje de personas que la completaron incluso se redujo y en la primaria se mantuvo. Esto permite realizar algunas intuiciones: primero, que existe un proceso de “filtro” importante entre los diseños de las agendas y sus ejecuciones; segundo, que el manejo de los recursos públicos resulta poco eficiente, a juzgar por las transferencias a la educación básica no reflejadas en resultados; tercero, que el proceso de toma de decisiones que sucede al del diseño de política y aprobación del presupuesto es complejo y las acciones de política son interrumpidas por escollos en la gestión e implementación. Y en el caso específico de la educación y la deserción, cabe cuestionar el proceso de diseño de políticas que, a pesar de contar con una multiplicidad de actores al parecer debe incorporar nuevos (laborales por ejemplo) y por otro lado carece de la suficiente capacidad rectora del nivel central.

Igualmente en lo que se refiere a salud, indicadores macro como la esperanza de vida presentan mejoras que también tienen que ver con la mejora en otros indicadores. No obstante, al profundizar un poco en el desempeño del sector por sus resultados, se encuentran mejoramientos parciales: las muertes por causas prevenibles, la mortalidad en general y la desnutrición crónica mejoraron entre durante las dos décadas pero no hubo cambios en las cifras correspondientes a muertes por causas violentas y por malos diagnósticos; es más, hacia el 2001 se incrementa el porcentaje de personas que no buscan atención médica y reducen su gasto en salud (una consecuencia de la crisis y el ahorro forzoso).

Cuadro 7
ECUADOR: INDICADORES DE SALUD Y EDUCACIÓN

Indicador	1982	1990	2001
Educación			
Analfabetismo (%)	16,5	11,7	9
Escolaridad (Nº años)	5,1	6,7	7,3
Primaria completa (% mayores 12 años)	53,6	66,8	66,8
Secundaria completa (% mayores 18 años)	13,8	23,6	22,6
Superior completa (% mayores 24 años)	7,6	14,2	18,1
Escolarización primaria (% en edad)	74,9	92,5	92,7
Salud			
Esperanza de vida (años)	59	64	70
Mortalidad (p/100,000 hab.)	7,2	5,1	4,5
Muertes por causas prevenibles (% total)	66,3	48,5	31,1
Muertes por causas violentas (%total)	11,4	16,7	16,6
Muertes por mal diagnóstico (%total)	21,8	21,4	18,2
Cobertura inmunización BCG (%)	80	100	98,8

Fuente: Censos Nacionales de Educación y Vivienda: 1980, 1990, 2001.

Por otro lado, no mejoran en este período indicadores de saneamiento ni el hacinamiento urbano. De hecho, desde 1980 el porcentaje de viviendas sin servicios adecuados no ha bajado del 90% hasta la actualidad. Este es un indicador sumamente preocupante, detrás del cual pueden esconderse problemas de medición o correspondencia de medidas de bienestar entre lo urbano y rural pero también tiene que ver con el carácter del “servicio” de vivienda: no está incluido en el “sector social” sino solamente de manera marginal; no es reivindicado por movimiento social o corporación alguna, los servicios residenciales se manejan desde diferentes frentes institucionales, muchos de los cuales están atravesando procesos tortuosos e interminables de reforma, y finalmente, es un sector cuyo manejo está en parte en el nivel central y en parte en el descentralizado o local, de tal manera que resulta difícil la conciliación de políticas. El sector de la vivienda resulta sintomático de las varias aristas del proceso de definición de políticas públicas en Ecuador.

VI. Breves reflexiones finales

A. La construcción de las agendas en el marco del modelo de Estado

El análisis anterior permite construir un esquema en el cual el Estado ecuatoriano de los años setenta, ochenta y noventa aparece como autónomo únicamente en la época final de la dictadura militar, a pesar de su re-constitución con el advenimiento de la democracia. En ocasiones, actores políticos de inicios de los años ochenta (en especial partidos) inciden en el pensamiento y sobre todo en las intervenciones de política social mientras que en otras son los mismos gobiernos los que convidan su participación.

En el contexto de su diseño, las políticas sociales tienen un importante espacio en el debate público. Por el lado de los gobiernos –por lo general como discurso de aplacamiento social– desarticuladas de las otras políticas eje (las económicas); apenas durante los últimos dos gobiernos el discurso de presentación de agendas ha destacado la política social desde conceptos como el desarrollo humano, los capitales, la protección social, y la ha diferenciado claramente de la política económica (cuando menos en el discurso).

Desde los sindicatos, las acciones sociales han sido vistas como “siempre” insuficientes y reaccionarias; la intervención sindical (estatal) ha perdido capacidad de movilización y contenidos discursivos; durante los últimos gobiernos se ha limitado a reclamos salariales y de cumplimiento de gasto público. Otros gremios, como las cámaras de industriales, destacan en su discurso sobre políticas

cuestiones que tienen que ver con lo salarial y recientemente (fines de los años noventa) con la capacitación y formación del llamado “capital humano”. Por lo general estos gremios han apoyado al inicio a los gobiernos confiados en reformas económicas que no se realizan por lo cual este apoyo ha sido retirado casi de inmediato. En este punto es importante destacar la ingerencia de los gremios de industriales en el marco de las políticas sectoriales y las reformas legales hacia la liberalización económica; sectores como el agropecuario, turismo, la manufactura y el petróleo muestran clara influencia de gremios en sus políticas sectoriales.

La historia de la construcción de agendas de política y posicionamiento de los distintos gobiernos en Ecuador permite distinguir etapas: una primera de cuestionamientos profundos y movilizaciones cuya duración y capacidad de desestabilización dependen de la demora del gobierno en anunciar las agendas, los procesos de acuerdos previos, las convocatorias y en cierto modo el apoyo del Congreso. Esto dice de la debilidad de los gobiernos para asumir el cargo, y la debilidad de las instituciones estatales para apoyar este proceso. La segunda (a veces discontinua y de duraciones variables) de “dejar hacer” mientras ocurren posicionamientos de actores políticos que miran las siguientes elecciones y descubrimientos de los vacíos en las agendas o su ejecución. La tercera, usualmente de preparación para nuevos gobiernos, basada en destacar los errores de los programas de gobierno y usualmente acompañadas de crisis económicas que no han podido ser resueltas con el ajuste y paradójicamente son amortiguadas con incrementos de último momento en el gasto público con el consiguiente desequilibrio fiscal que queda de herencia para el siguiente gobierno. En todo esto, la ejecución de acciones en el sector social por lo general queda rezagada o ha sido ya reemplazada, en procesos de ajuste presupuestario, por acciones de “emergencia”.

En este contexto, los mecanismos de transferencia de políticas se dan en tres planos: el ideológico conceptual que en el caso ecuatoriano de los años ochenta y noventa casi siempre ha provenido de influencias externas (políticas-financieras) y en pocos casos grandes movilizaciones populares; el programático en el que participan muchos sectores y actores –institucionalizados o no– en el que finalmente juega mucho la discusión sobre el presupuesto, más que prioridades de política, criterios de eficiencia o equidad y es donde a nuestro parecer se desdibujan de manera fundamental las agendas de política. Y el de la viabilidad/operatividad que tiene a su vez dos niveles: la concreción de propuestas en el imaginario colectivo a través de la participación, discusión y gestión directa de actores de la comunidad y sociedad civil; y la ejecución de acciones, programas y proyectos que pasa por la capacidad (o no) de las burocracias para: manejar recursos, detonar procesos de acción; ejecutar cambios sobre la marcha; enfrentar trabas regulatorias; concretar procesos de gestión administrativa y financiera, e inclusive levantar fondos adicionales.

Al parecer los dos niveles “nacionales” o internos del proceso de “*policy-making*” presentan filtros importantes para el traspaso desde la agenda hacia su ejecución; y en ellos se pierden no solamente recursos sino posibilidades de discusión más relevantes lo cual finalmente lleva a que los resultados no reflejen ni los planteamientos de los gobiernos ni los de sus detractores sino una serie de acciones inerciales producto de una operación burocrática no permeable a cambios pero tampoco convidada a discusiones sobre reformas o incluso políticas mismas.

Si hacemos una revisión dentro de la literatura acerca de las políticas sociales en los últimos años, la estrategia “estelar” de esta política en Ecuador, la transferencia directa (sobre la que se sobreponen otros beneficios e intervenciones) forma parte del paradigma propuesto desde los grupos técnicos de las agencias internacionales que se estructura en base a dos núcleos “focalización” y “grupos vulnerables” o de “alto riesgo” (generalmente vinculados con la noción de pobreza extrema), estos conceptos plantean una visión “residual” de la política social, allí donde el mercado no tiene alcance (Lo Vuolo, 1998). Como se conoce –y esto es aplicable por entero al caso ecuatoriano– la protección social aparece para sustituir lo que se considera como el caos de la seguridad social y las prestaciones universales, en un marco de austeridad fiscal. Es decir, la

combinación más “racional” entre política económica y social, en el marco del neoliberalismo económico.

Otro aspecto importante que a la vez subyace al “fracaso” del Estado como promotor de bienestar y asegurador de derechos es la tendencia intencionada a su reducción que, en el caso ecuatoriano no ha respondido a procesos de reforma de gestión o modernización sino al afán de liberación de recursos fiscales y a instrucciones expresas incorporadas en compromisos financieros internacionales. El retiro del Estado no ha tenido como contraparte la constitución de un nuevo modelo de bienestar sino más bien iniciativas provenientes del tercer sector a partir de lo que, siguiendo a Bustelo, se puede considerar una actitud conspirativa desde los mismos sectores que antes defendían el modelo estatista. En el fondo, sin embargo, tal como sucedió con las reformas en otros países, el Estado financia el traspaso hacia la gestión privada y mantiene las áreas poco rentables y de alto riesgo. El “peso del ajuste” está distribuido, por un lado entre las actividades estatales de reducido financiamiento y las estrategias de sobrevivencia de las familias (empleo juvenil e infantil, migración, sustitución de gastos con trabajo no remunerado).

B. Nuevas agendas, nuevos actores

A lo largo de la revisión de las Agendas de los distintos gobiernos durante los años 80 y 90 en Ecuador, fuimos destacando distintos posicionamientos y percepciones acerca de la “política social”. Las respuestas de los gobiernos a los problemas sociales denotan un acercamiento muy débil y de carácter paliativo que procura atender los efectos causados por las políticas económicas, rasgo más notorio en estas últimas décadas. En este momento empiezan a pronunciarse con la intención de incidir en la formulación de políticas, grupos corporativos o movimientos sociales (sean orgánicos, institucionalizados o no).

Ya sea a través de propiciar y de poner en la mesa de discusión temas como la “equidad” o en una demanda directa de participación, al parecer la aparición de movimientos sociales o corporativos en el debate público y la discusión efectiva de políticas se da en proporción directa a la pauperización y profundización de la inequidad y la exclusión. Esto se da también de manera paralela a los discursos internacionales que promueven manifestaciones en torno a necesidades específicas (tierra, recursos naturales) o reivindicaciones identitarias. Por supuesto que en Ecuador el movimiento indígena está presente en arena política desde mucho antes de que estas tendencias se consoliden, y esto ha provocado que el reclamo identitario relacionado con la diversidad étnica no sea ya el único estandarte de la lucha indígena.

Sobre estos temas, nos pareció interesante rescatar del discurso de algunos de los actores entrevistados en cuanto a su percepción del concepto de equidad y cómo éste puede ser visto desde varias perspectivas: como una opción, un objetivo, una forma de vida, o...:

“al Fondo de cesantía lo creamos en el año 1991, para brindar prestaciones sociales con fines de la solidaridad. La entendemos y luchamos por tener acceso a los derechos que constitucionalmente tenemos los ciudadanos. En el ámbito educativo, que la redistribución y uso de los recursos, sean respetados. Así entendemos por tener parámetros de equidad”.⁷⁶

Algunos identifican a la equidad con igualdad, y opera como una aspiración o ideal en contextos de desigualdad socio-económica, cuyo centro es el poder y los recursos materiales; frente a ello, se presenta como línea programática que permite pensar políticas concretas.

⁷⁶ Entrevista, Quito, 18 de agosto del 2003.

“La equidad con respeto de las diferencias y de las identidades (diversidad). Es una igualdad en la diferencia. Se debe pelear por la igualdad de derechos a la par que por la diversidad. Aquí hay la tendencia por aislar ambas, pero no es así,(..), Parte de la desigualdad socio-económica...”⁷⁷

Aunque tiene un rostro múltiple, el material sería uno. Lograrla implica ver cada uno de estos aspectos:

“Desde el género, es por la equidad por la que yo coloco el hombro. Las mujeres en tanto género –tengamos los mismos reconocimientos en el plano simbólico, en términos de la producción de conocimiento, arte, ciencia – como los hombres. Equidad es (...) reconocimiento como sujetos sociales particulares. No me interesa tanto la igualdad. El inferior está en el imaginario”.⁷⁸

“...es la posibilidad que tener todas las condiciones de vida, para cualquier ser humano, cualquiera sea su naturaleza. Condiciones de vida digna para todos. La equidad, en la participación política en los espacios de la administración pública, que no haya un sesgo solo en lo económico, en el género. Hay algunos elementos que se han logrado por las movilizaciones...”⁷⁹

En definitiva, la consecución de la equidad desde el punto de vista de los actores es una construcción colectiva, donde el Estado debería asumir el rol de promotor de este proceso de construcción de “un Estado plurinacional, donde la equidad sea un tema dentro de...”. De alguna manera, el discurso se incorpora en el debate nacional y, si bien aún no se concreta en acciones, sí aparece en cambios legales importantes.

Aquí está reflejado nuestro concepto inicial de equidad horizontal. Parte de la brecha entre ricos y pobres en el país se refleja en las disparidades regionales, acusando un problema de concentración de la riqueza. Igual cosa podemos decir de la otra marginación, aquella del poder, reflejada en la imposibilidad de acceder a espacios de decisión. Del análisis anterior se puede inferir que los acuerdos sociales sobre la base de principios en la sociedad ecuatoriana pasan por estos elementos de poder y diferencias; que el principio o las tendencias sociales en torno a la equidad no están claras y menos aún aquellas relacionadas con los mecanismos para la consecución de la equidad; que aunque se den acuerdos al interior de los gobiernos sobre principios y visiones políticas conjuntas siempre existe un actor externo que decide sobre el plano ideológico y pone en riesgo los acuerdos internos; que la modalidad de bienestar en Ecuador así como la presencia misma del Estado y las políticas públicas no ha sido promotora de equidad; que en el fondo la tarea de redistribución sigue siendo atribuida al Estado a la vez que se limitan los recursos, funciones y capacidades para su realización; que la política social considera a los sujetos como beneficiarios pasivos, sin capacidad de agencia o cambio; que en la última década coincide con los planteamientos liberales de provisión de un mínimo de subsistencia para quienes están en situación de desventaja relativa, pero olvida el principio fundamental del liberalismo que es la posibilidad de elección.

Finalmente, en el plano de discusión sobre el Estado y la equidad, aunque los mecanismos de entrega fuesen adecuados y sea cual fuere el modelo de entrega, a la base del problema de la poca efectividad del Estado ecuatoriano como distribuidor de recursos están dos aspectos estructurales: la no existencia de un Estado consolidado como rector, regulador, promotor y ejecutor de políticas públicas de alcance nacional; y en relación a esto, la falta de líneas de política congruentes, consistentes y de largo plazo que respondan a modelos ideológicos y conceptuales internos que trasciendan la coyuntura política y le den continuidad a visiones básicas sobre las cuales sí discutir agendas con plena capacidad de negociación frente a transferencias externas.

⁷⁷ Entrevista, Quito, 29 de julio del 2003.

⁷⁸ Entrevista, Quito, 15 de setiembre del 2003.

⁷⁹ Entrevista, Quito, 27 de setiembre del 2003.

Bibliografía

- Arcos, C., Vásconez A., “Educación secundaria en Ecuador: recomendaciones de política” en Estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador, BID, 2002.
- Arcos, Borja, y otros (1999), “El nuevo modelo monetario y el sector social: balance inicial”, documento de trabajo no publicado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Banco Mundial (1990) *Ecuador: Estrategia del sector social para los noventa*. Departamento Geográfico IV. Región de América Latina y el Caribe. Reporte N° 8935-EC. Washington, DC.
- Barba (2003), “La reforma social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, notas de clase, maestría en política social, FLACSO, Quito.
- Barr, N. (1998), “Economics of the Welfare State”, Oxford U. Press, UK.
- Bresser Pereira, y otros (1998), “Lo público no estatal en la reforma del Estado”, Paidós, Barcelona.
- Burneo, Diego y Oleas, Julio (1996), Análisis del crecimiento en el Ecuador (1965-1994): estabilidad macroeconómica y apertura como factores coadyuvantes. BCE notas técnicas, número 28.
- Bustelo (2003), “Retornará lo social?”, ICONOS 17, FLACSO, Quito.
- Cueva, Agustín, (1997), *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Colombia, Planeta.
- Echeverría, Bolívar, (1998), “Valor de uso y utopía”, Siglo XXI, México.
- Fernandez (1988), “La agonía del populismo”, Ed. Plaza Grande, Quito.
- Garcés V. (2003), “Impacto distributivo del gasto público social vía subsidio directo en los sectores educación y salud básica en el Ecuador, periodo 1994 – 2000”, (tesis), Quito.
- Gargarella (1999), “Las teorías de la justicia después de Rawls”, Piados, Barcelona.
- Glazar, N (1971), *Limits of Social Policy*, Oxford, UK.

- Gobierno del Ecuador (1991) Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de los años noventa. Presidencia de la República. Ecuador.
- Hayek, F.(1973), Libertad económica y gobierno representativo, The Institute of Economic Affairs, Londres.
- Hirshman, Albert, (1991), "The Rethoric of Reaction", Harvard U. Press, Cambridge.
- Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique, 1998, *Historia Económica de América Latina: problemas y procesos*. Argentina, FCE.
- León M., (2000), Los beneficiarios del bono solidario ante la crisis, documentos de trabajo del SIISE N° 10, Quito.
- Lo Vuolo (1998), "La nueva oscuridad de la política social: del Estado populista al neoconservador", CIEPP, Buenos Aires.
- Luhman, N. (1990), "Essays on Self Reference", Columbia University Press, New York.
- Montúfar, C. (2000), Iniquidad, crisis democrática y colapso del Estado nacional. Foro latinoamericana. ITM. Monterrey, México.
- Nun, José, (1993), "America Latina en la decada de 1990: algunas conjeturas", en *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, página 46.
- Offe (1996), "Modernity and the State", MIT Press, Cambridge.
- Paladines, C., (1995) Educación, crecimiento y equidad, CORDES, primera edición, Quito.
- Parsons W.(1996), "Public Policy", Edward Elgar, UK.
- PNUD, (1999), Descentralización fiscal, desarrollo económico y globalización, en Informe sobre desarrollo humano, Ecuador.
- PUCE-CELA, (2000), "Impactos del ajuste estructural: impactos de la flexibilización laboral sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos, SAPRI-Banco Mundial.
- Rawls, J. (2001), "Justicia como equidad: una reformulación", Piados, Barcelona.
- Rodrik, D (2002), "Striking the Globalization Bargain: State Priorities and State Choices".
- Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES), (1999), "Mecanismos de focalización en Ecuador", Cuadernos de la SEDE N° 1.
- Secretaría Técnica del Frente Social (SIISE), (1997) *El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano*.
- Sen, A. (1999). "Development and Freedom", Oxford U. Press, New York.
- _____ (1997) "On economic Inequality, Expanded Edition", Claredon Paperbacks, UK.
- Sierra, Enrique (1994), "Ecuador, la política social en el marco de las políticas de ajuste y los cambios neoliberales", CORDES, Quito.
- SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social (1997), *El desarrollo social en Ecuador: pobreza y capital humano*.
- Skocpol, T. (1985), "Bringing the State Back In", Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, J. (1997), "La economía del sector público", A. Bosh, USA.
- Theil, R., "Teoría del Desarrollo: nuevos enfoques y problemas", Nueva Sociedad, Venezuela.
- Thorp, R.(1998), "Progreso, pobreza y exclusión: una historia de América Latina en el siglo XX", BID, N York.
- Thoumi, F. (1992), "La política de la economía del ajuste", FLACSO, Quito.
- Tokman, O'Donnell (1999), "Pobreza y desigualdad en América Latina", Paidós, Barcelona.
- Varios autores (1999) "En la ruta de la gobernabilidad", CORDES, Quito.
- Vásconez A. (2003), "La justicia y el homo económico: reflexiones en torno al pensamiento de John Rawls", en ICONOS No. 16, FLACSO, Quito.
- _____ (2002a), Políticas de población para Ecuador 2000-2004", ODEPLAN-Gobierno del Ecuador.
- _____ (2002b), "Ecuador: mujeres, derechos laborales y empleo precario:documento 1: análisis del empleo precario en el país y sus implicaciones de género", OXFAM, UK.
- _____ (2001), "Measuring Inequality", University of York Working Papers, UK.
- _____ Vos R. y otros, (2003), "Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002, Eficiencia y Equidad Social - Informe N° 1", SIISE, Quito.

Bases de datos, publicaciones periódicas y leyes

Archivos de El Comercio 1982-1996.

Archivos de El Hoy, 1998-2002.

Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual, Serie histórica del tipo de cambio, Números varios.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo, Préstamos aprobados desde 1990 por sector.
Ministerio de Bienestar Social, Fichas Técnicas de Proyectos en Ejecución - Odeplan, varios años.
Ministerio de Bienestar Social, Presupuestos Aprobados, varios años.
Ministerio de Bienestar Social, Programación Operativa, varios años.
Ministerio de Economía y Finanzas, Estadísticas Fiscales N° 3 y 4.
Ministerio de Economía y Finanzas, Gasto por sector, actividad y entidad 1995 – 2001.
Ministerio de Economía y Finanzas, Liquidaciones Presupuestarias 1991 – 1995.
Ministerio de Economía y Finanzas, Subsecretaría de Crédito Público, Reporte de Créditos Aprobados Banco Mundial - Ecuador, 1960 – 2000.
Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de Políticas Públicas y Presupuesto.
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Departamento de Planificación, Presupuesto.
Y obras realizadas
Programas Sociales Prioritarios, enero – diciembre del 2002.
Registro Oficial, números varios.
Secretaría Técnica del Frente Social (2002) Avance de Metas y Ejecución Presupuestaria de los Secretarías Técnica del Frente Social, Informe de Rendición de Cuentas de los Programas Prioritarios, abril 2001 - abril 2002.
Secretaría Técnica del Frente Social, SIISE, El Desarrollo Social en Ecuador: Pobreza y Capital Humano, 1997.
Secretaría Técnica del Frente Social, SIISE, Plan Nacional de Desarrollo Social 1996 – 2005
Secretaría Técnica del Frente Social, SIISE, Agenda Social Ecuador 1997-2007, Informe Preliminar, Quito 1997.

WEB

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, www.undp.org.ec.
Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social, www.pps.gov.ec.
Red Quipu, Sistema Educativo en Ecuador, 1997.
SIISE, Sistema de Información Indicadores Sociales, www.siise.gov.ec.

Personas entrevistadas

Econ. Alberto Acosta, ILDIS.
Econ. Olmedo Iza, CONAIE.
Dra. María Cuvi, movimiento de mujeres.
Dr. Raúl Baca Carbo, ex-ministro Bienestar Social.
Dr. Juan José Castelló, maestro, dirigente sindical.
Sr. Marcelo Román, dirigente sindical.
Funcionarios de los ministerios del sector social.
Econ. Pablo Lucio Paredes, ex- secretario del CONADE.
Econ. Pablo Salazar, ex- director ODEPLAN y asesor del Ministerio de Bienestar Social.
Dr. Carlos Paladines, ex-subsecretario de Educación.
Dra. Nildha Villacrés, consultora de OPS, ex-funcionaria de MODERSA.
Dr. Carlos Arcos, ex- coordinador de la SEDES.
Dr. Alexei Paez, catedrático FLACSO Ecuador.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrazábal, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasi mercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L.1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L.1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L.1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L.1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L.1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L.1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L.1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volumen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volumen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

76. Rodrigo Valenzuela Fernández, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
77. Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad–Financiamiento– Políticas– Programas”, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
78. Sandra Piszky y Manuel Barahona, *Aproximaciones y desencuentros niñéla configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
79. Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
80. Juan Pablo Pérez Saínez, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadotes en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
81. Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
82. Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
83. Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
84. Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
85. Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
86. Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
87. Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
88. Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
89. Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
90. Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
91. Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
92. Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
93. Pedro Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
94. Carlos Sojo, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, ICE y la privatización de empresas públicas”, (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
95. Eugenio Lahera P., “Política y políticas públicas”, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
96. Raúl Atria, “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
97. Fabián Repetto y Guillermo Alonso, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
98. Florencia Torche y Guillermo Wormald, “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004. [www](#)
99. Lorena Godoy, “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil” (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)

100. Alejandro Portes y William Haller “La economía informal.” (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
101. Pablo Villatoro y Alisson Silva, “Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre de 2004. [www](#)
102. David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, “Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre de 2004. [www](#)
103. Carlos Américo Pacheco, “Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”, (LC/L.XX-P), Número de venta: S.04.II.G.XX, (US\$ 10.00), enero del 2005. [www](#)
104. Mariana Schnkolnik, “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes” (LC/L.2247-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero del 2005. [www](#)
105. Alison Vásconez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero del 2005. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
