

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Introducción

Reflexionando para el acuerdo

Ludwig Güendel¹

Introducción

Este capítulo introductorio tiene el propósito de explicar algunas de las motivaciones conceptuales y políticas que condujeron a promover el Foro para la democracia, el bienestar y el crecimiento económico en el Ecuador². Un espacio que se dedicó durante más de un año a promover debates acerca de la realidad social del Ecuador, con el objetivo de contribuir a la construcción de acuerdos políticos y sociales sólidos. Se convocó a estudiantes, sindicalistas, políticos de diferentes tendencias ideológicas, empresarios, dirigentes indígenas y mujeres. Todos y todas de diferentes regiones del Ecuador. Esta fue una iniciativa apoyada por la Oficina de UNICEF en Ecuador, que fue la gestora del proyecto, como por otras agencias hermanas como el PNUD y el UNIFEM, y organismos de cooperación del talante de ILDIS y FLACSO, con el apoyo técnico operativo de la organización no gubernamental Terranueva.

La construcción de este espacio tenía una idea: generar una visión dialógica acerca de temas vinculados con la democracia y la economía política, que normalmente se discuten separadamente entre los diferentes grupos de interés e ideológicos que integran una sociedad y que son vitales para el Ecuador de hoy. Un producto de este diálogo es el presente libro, el cual integra una serie de profundos artículos, cuyo objetivo es que sirvan como introducción a la discusión.

El libro pretende sistematizar las ideas que estuvieron en la mesa de debate, enfoques, análisis y propuestas, no desde una perspectiva instrumental, sino desde el abordaje de la ética y la política. Campo que no limita en absoluto a la cientificidad del discurso, sino que, por el contrario, lo amplía incorporando unas dimensiones necesarias para comprender las falencias, las antinomias y los alcances del desarrollo y de la democracia. Se trata de vincular la ciencia y la ética, una relación que, por cierto, deviene cada día más tenue ante el imperio de una perspectiva instrumental que reduce todo el análisis social a los medios, olvidando que, finalmente, es el individuo social y colectivo, es decir, el sujeto, el propósito último de cualquier acción humana, y en especial, de la reflexión sistemática.

El texto es más que un relato, constituye un espacio de elaboración que recoge la interacción de un conjunto selecto de actores sociales, académicos y académicas, líderes, lideresas y representantes de organismos de cooperación que buscan una incidencia democrática. Este grupo de personalidades se ha interrogado, en este caso desde la realidad ecuatoriana, si el desarrollo alcanzado hoy y expresado en innumerales indicadores, realmente está enfocado hacia la obtención de ese estado de bienestar que toda la ciu-

1 Coordinador de Programas UNICEF-Ecuador, sociólogo con estudios avanzados de economía en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Libre de Berlín.

2 Las perspectivas y formulaciones conceptuales que se presentan en este artículo son personales y no representan el pensamiento oficial de la organización ni necesariamente expresan el pensar de los demás colegas que participaron en el equipo de trabajo.

dadanía aspira o si, más bien, es necesario someter a la discusión sistemática muchas de las decisiones y procesos que permitan las redefiniciones pertinentes.

El debate a lo largo de todo el tiempo en el que este grupo selecto de personas se reunió fue algo más allá de un intercambio de ideas, para transformarse en una búsqueda que permita la identificación de puntos de partida. Para algunos que confunden el espíritu práctico que ha permitido el avance de la humanidad, esto puede ser una pérdida de tiempo y de recursos. Para los ilustrados e ilustradas que saben valorar la importancia que el mundo de las ideas tiene para los logros y el desempeño alcanzado por los hombres y mujeres de nuestra sociedad, bien conocen la significación que tiene dedicar a la reflexión un poco del escaso tiempo que nos deja esta vorágine.

¿Por qué y para qué el debate?

Hubo una premisa en este proceso, la que intentaré explicar conceptualmente en las páginas que siguen, basada en que un acuerdo social puede construirse al tenor de argumentos y contra argumentos. Un consenso moral, como diría Habermas, nace de la posibilidad de construcción de una democracia deliberativa. ¡Qué más ayuda que propiciar un espacio donde las personas, en el fragor de la discusión política amplia y sincera, puedan reconocerse como sujetos y sujetas que tienen la misma responsabilidad de construir una sociedad más libre, más democrática y, sobre todo, más justa! Ciertamente hay más espacios para ello, como por ejemplo, los observatorios ciudadanos que han ayudado a levantar algunas agencias de Naciones Unidas y han contribuido profundamente al fortalecimiento de la transparencia y la igualdad, u otros organismos de naturaleza igual, promovidos por las cámaras empresariales u organizaciones de la sociedad civil. Cuantos más espacios de este tipo se reproduzcan, no hay duda que habrá más democracia.

Hoy la recomposición institucional en América Latina tiene, en consecuencia, mayores exigencias que en el pasado ya que la apertura económica y la profundización del mercado debe, necesariamente, ir de la mano de un proceso de gobernabilidad democrática; hecho que pasa por la configuración de una política moderna que garantice estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica y la atención a las fracturas sociales. En otras palabras, una economía moderna, un Estado moderno y una democracia moderna. La región debate acerca de cómo atender estos (des)equilibrios, que remiten a intereses y a la solución de los dilemas del pasado.

Tal parece que esto, como bien argumentan de la Torre y Barrera para el caso ecuatoriano en el presente libro, implica construir o reconstruir un acuerdo social que garantice la inclusión de todos. Para algunos sectores, ello requiere el montaje de una institucionalidad política que tenga el gran desafío de avanzar, en medio de fracturas sociales y políticas históricas irresueltas, hacia un proyecto nacional todavía incompleto. Independientemente que este sea el camino o no, lo cierto del caso es que conseguir este acuerdo social en el siglo XXI significa profundizar la reflexión y el debate. Espacio argumentativo que no puede limitarse simplemente a la aplicación de instrumentos ni a la discusión académica *per se*.

Incluimos las libertades culturales en el debate

El debate no se agota, sin embargo, en esta iniciativa del *Foro para la democracia, el bienestar y el crecimiento económico* ni en este libro. Ambos procuran simplemente interpelar a otros a continuar este camino, sobre todo en un marco de tanta ansiedad e inestabilidad política como la que vive todavía nuestra región latinoamericana.

De la lectura del libro y de las discusiones en el Foro, surgen algunas reflexiones que compartimos los miembros del equipo más cercano al proyecto. Algunas de ellas también se formularon en los foros convocados. Éstas tienen como propósito alimentar ese debate acerca de cómo orientar la reflexión colectiva para conseguir mejores desempeños políticos y económicos, pero sobre todo para construir el bienestar de la gente. Así mismo, procuran mostrar que detrás de las acciones que se desarrollan en este tipo de proyectos hay inquietudes, interrogantes y puntos de vista sobre la realidad, los que han convocado desde hace varios años a unos u a otros a postular algunas de las estrategias que se han venido promoviendo. El enfoque de los derechos humanos nos ha guiado en este sentido y nos ha motivado a comprender que los derechos no van a ningún lado sin la institucionalidad y sin tener claro ese principio kantiano de que la persona debería ser el principal objetivo que nos motive y ser nuestro punto de partida, no simplemente el medio.

Este argumento es el que se encuentra en la noción de desarrollo humano y que de manera meridiana plantea el Premio Nóbel de Economía, Amartya Sen, en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2004, que vincula las libertades culturales y el desarrollo. La formulación de Sen es clara: no habrá superación de la pobreza y de la exclusión sin reconocimiento recíproco³. El argumento no solamente alerta a los “policy makers” a incorporar esta variable en los instrumentos que fundan las políticas de desarrollo, sino a todos y a todas a dar curso a nuestras ideas en este marco.

Esta perspectiva es muy pertinente para América Latina porque es una región multicultural y multiétnica, pero, además, porque una buena parte de la gente pobre y excluida la integran las nacionalidades y pueblos indígenas y los grupos de afrodescendientes. En los últimos años, los estados latinoamericanos han venido adoptando en sus legislaciones y en sus políticas, particularmente las sociales, la especificación de derechos de los niños y niñas, las mujeres y otros grupos sociales, dentro de lo que se ha venido llamando el nuevo enfoque de los derechos humanos (Güendel, 2002a). Un avance significativo que ha obedecido en buena medida a la presión de los diferentes movimientos sociales.

En este planteamiento se vincula el concepto de libertad con el acceso al bienestar y el desarrollo de las capacidades de las personas, un argumento que ya ha sido suficientemente desarrollado por Sen y otros liberales radicales⁴. No hay libertad plena si la gente no tiene condiciones de vida para ejercerla, que le permitan desarrollar capacidades para tener incidencia en su comunidad y para conseguir un control de su propia vida. En otras palabras, podemos vivir una democracia, pero esta no es lo suficientemente plena, si la gente no participa activamente debatiendo acerca de su futuro, lo cual no se va a conseguir si no tienen las capacidades para ello.

Esta formulación queda clara en el artículo que escribe Larrea en el presente libro. De acuerdo con este autor, la carencia de una nutrición adecuada está afectando seriamente a la niñez pobre de la Sierra desde el mismo vientre de la madre, a raíz de una inadecuada alimentación. En buena medida, esto ocurre por la falta de conocimiento que conduce a hábitos alimenticios que provocan desnutrición y, por supuesto, en ocasiones a la privación de ingresos de las familias pobres. Está demostrado, según este autor, que esta situación, entre otros efectos negativos, reduce la capacidad cognitiva de los niños y niñas, lo cual les resta capacidades que limita sus oportunidades. Probablemente, muchos de estos niños y niñas son los que

3 “La negación de la libertad cultural puede generar privaciones muy importantes y así empobrecer la vida de la gente e impedirle establecer conexiones culturales a las que, con justa razón, pueden aspirar. Así, el enfoque del desarrollo humano puede ampliarse para dar cabida a la importancia de la libertad cultural (PNUD, 2004: 13).

4 “La libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales. Por supuesto, una explicación total de la libertad de un individuo debe ir más allá de las capacidades de la vida personal y prestar atención a los otros objetivos de la persona (por ejemplo, metas sociales que no están directamente relacionadas con su propia vida), pero las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual” (Sen, 1996: 59).

engrosan la población que queda afuera del sistema educativo en el Ecuador y que eufemísticamente llamamos deserción escolar.

Debe destacarse que Larrea se refiere, principalmente, a la población indígena que habita en la Sierra, la población pobre más afectada por la desnutrición y uno de los sectores más excluidos y más sometidos a la discriminación en el Ecuador y en el resto de América Latina. El concepto de democracia adquiere, en este contexto, un significado distinto del que formula la Ciencia Política tradicional, pues no se trata solamente de levantar el edificio de las instituciones liberales sino de insertar un concepto de justicia basado en la equidad que posibilite el desarrollo de una soberanía popular. La fórmula es sencilla, estos niños y niñas en su etapa adulta no podrán disfrutar –y probablemente defender– plenamente las instituciones democráticas simplemente porque no obtuvieron las capacidades necesarias para participar más plena, consciente y activamente de la democracia deliberativa. Sin caer en reduccionismos, puede decirse que una más amplia y mejor educación contribuirá, al mismo tiempo, a bajar los riesgos de las prácticas basadas en el clientelismo político que tan a menudo se identifican en América Latina. Cognición y democracia son dos realidades aparentemente desvinculadas pero absolutamente determinadas, de ahí que para algunos autores como Habermas, Rawls, Ackerman y Nagel la argumentación es la base de la construcción de un consenso moral que ayudará a fortalecer la democracia (Vázquez 2001: 35-36). ¿Cómo es posible construir una democracia sólida y participativa si la mitad o más de la población está privada de las necesidades más básicas, incluyendo la educación?

Se es libre si al mismo tiempo se es igual. Dos horizontes que fueron formulados desde la Revolución Francesa, aunque luego separados por las ideologías que predominaron en el siglo pasado, pero que hoy el enfoque de derechos humanos se ha encargado de reconciliar y de presentarlas como un imperativo moral. Vázquez señala que la igualdad no es un atributo, sino una noción relacional, también afirma que tiene una dimensión normativa y una descriptiva (Vázquez 2001: 35-36). El estudio de Larrea cabe dentro de la segunda; él muestra de manera concreta y basado en información empírica, la existencia de una condición de desigualdad, postulando una economía política asociada a algo tan básico para nuestro funcionamiento sociopolítico como la nutrición, lo cual señala la existencia de unos recursos distribuidos desigualmente. Esta economía política dice que las poblaciones indígenas que sufren de esta exclusión junto con el resto de la población pobre, no disfrutaban de las libertades, al menos no tanto como aquellos que tienen el acceso pleno a los frutos del desarrollo, simplemente porque su condición de igualdad concreta dista de la condición de igualdad normativa.

De aquí se desprende una serie de interesantes aristas que conducen a debatir muchas de las tesis liberales vinculadas con los principios morales y el ejercicio de la persona como persona moral, no obstante, basta con señalar que ello justifica una acción estatal deliberada que tenga un propósito compensatorio, tal y como lo ha formulado Rawls con su principio discriminatorio a favor de los excluidos. Para los que cobijan las tesis liberales, hay aquí suficientes argumentos morales para redistribuir recursos de manera sistemática, que permita transformar a estos sujetos en personas morales con dignidad y capacidad de ejercer las libertades democráticas.

La igualdad es un asunto relacional, lo cual significa que debe de construirse en el marco de estos espacios políticos orientados a esta desigualdad evidente. Dentro de este concepto, las políticas públicas devienen en políticas de igualdad y en espacios deliberativos. Espacios que debieran de incorporar a la gente común para evitar que se transforme en un diálogo de expertos y se sustituya el debate comunitario. En este sentido, la preocupación de los comunitaristas y su crítica a los liberales igualitarios es correcta: la vindicación de los derechos no puede estar antes de las personas. Los sujetos son el propósito principal y no un medio. Al respecto, Habermas ha planteado que ambos, derechos y soberanía popular son complementarios y no antinómicos (Habermas 2003). De ahí que, es en el espacio local donde, en último término, se funden esa preocupación por los derechos y el fortalecimiento del tejido comunitario. Entonces, las polí-

ticas públicas no son nacionales ni locales, son iniciativas sistemáticas que tiene al territorio como su concreción primordial.

El tema de la libertad puede ser interpretado como una aseveración que conduce a un significado individualista en un mundo en el que requerimos “más sociedad” en lugar de “más individualidad”. En realidad, la libertad debe comprenderse no sólo desde la no intervención o libertades negativas, sino también, desde las libertades positivas. El reclamo por la autonomía es solo una cara de la libertad, la otra es como se construye esta autonomía a partir de la capacidad de ejercerla, lo cual implica un régimen de bienestar que lo garantice. En este sentido, la individualización es vista desde un ángulo social no económico: el reconocimiento recíproco⁵. Nos referimos al sujeto, es decir, aquella persona que es al mismo tiempo una individualidad y una colectividad, dos dimensiones que difícilmente podemos separar y que remite, precisamente, a esa capacidad de vinculación y de identidad. De ahí que el planteamiento de Sen trasciende esa idea del agente económico y mira al individuo como una agencia, esto es, como un individuo con voluntad propia cuyas capacidades dependen de su relación con las demás personas⁶.

Esta es una perspectiva diferente del mundo que enfrentamos cotidianamente. En efecto, vivimos un mundo donde culturalmente se promociona al individuo egocéntrico e indiferente hacia lo colectivo, en virtud de que es un mundo que tiene como principales nortes sociales el éxito, el poder y el dinero⁷. Hecho que ha conducido a que una lógica puramente instrumental esté colonizando nuestro mundo social y nuestro mundo particular de vida, tal y como nos lo ha recordado Habermas desde hace tiempo. Se concibe la libertad exclusivamente como un asunto técnico que garantiza la oportunidad de acceso a bienes tangibles e intangibles, independientemente de las características, capacidades y desde la dignidad de quien accede a ellos. De ahí que este mundo aparezca simbólicamente dominado por conceptos de la vida social basados en una perspectiva que pone énfasis en la tecnología sofisticada, en la comunicación virtual que tras-toca información con comunicación y un mercado que se expande no sólo horizontalmente, sino, sobre todo, verticalmente, hasta el punto que se ancla con cada vez mayor profundidad en la conciencia de la gente. Conceptos que se expresan topográficamente en espacios urbanos especializados, donde la diversidad socio-cultural está calificada, básicamente, por una perspectiva mercado-técnica que construye a un consumidor estandarizado aunque heterogéneo.

En el caso de una sociedad inconclusa como la latinoamericana –en el sentido de que le ha sido difícil conseguir un referente colectivo que la articule-, este individuo autoreferenciado adquiere connotaciones todavía más complicadas desde el punto de vista político y social, ya que tiende a profundizar la histórica fragmentación social y geográfica entre los grupos sociales que tienen acceso al poder y a niveles de consumo privilegiado y la mayoría que sigue estando al margen de los frutos del desarrollo y de los mecanismos de control social y político. Este rasgo de la sociedad moderna tiende a fortalecer la exclusión, la cual no tiene solamente una cara de carencia, sino que tiene un rostro de incapacidad.

El nuevo enfoque de los derechos humanos se distancia de esta perspectiva y, más bien, vindica la autonomía reflexiva como un resultado del acceso al bienestar y no viceversa, tal y como ha ocurrido en las sociedades con regímenes de bienestar de naturaleza amplia y compleja⁸, donde el individuo social ha sido un paso subsiguiente de su acceso a la ciudadanía política y social. La propuesta, por el contrario, es fortalecer al sujeto, no consolidar la visión fragmentada y economicista del individuo al margen de la socie-

5 En los últimos años se ha escrito mucho acerca de esta perspectiva social del proceso de individualización y sus antinomias contemporáneas. En este documento nos basamos en las formulaciones de Giddens, Ulrich y Elizabeth Beck y Castoriadis.

6 Uso el concepto de agencia humana en el sentido que lo postula Gutmann (Ignatieff 2001:13-14).

7 Tal y como lo ha postulado Habermas en varios de sus contribuciones, particularmente en su *Teoría de la Acción Comunicativa*.

8 Castoriadis valora críticamente esta expresión social como una pérdida de referentes colectivos que están conduciendo al mundo a una crisis de civilización.

dad⁹. De modo que, la exigencia por mayor libertad cultural expresada en derechos no está al margen del acceso a condiciones de vida adecuadas, pues de otra manera se reproduciría este esquema individualista, que niega en sí mismo el concepto de sociedad.

El argumento tiene un sustrato normativo, uno técnico y uno práctico. Normativo porque la libertad y la igualdad son horizontes a conseguir: sólo unos tienen estas condiciones, de ahí que sea necesario igualar a todos los sujetos para obtenerlo, mediante un marco de derechos que garantice libertades y accesos. Una demanda absolutamente apegada a los preceptos liberales que dominan las sociedades occidentales, que sin embargo, no cubre a una buena parte de la población tales como los niños, niñas, adolescentes, mujeres y las poblaciones culturalmente subordinadas, grupos que engrosan la mayoría de la gente pobre de nuestras naciones. Si nos quedamos en este nivel contra-fáctico, el enfoque de los derechos sería tan solo un ideal, tal y como los postulaba Marx en *La cuestión judía* o en la *Ideología Alemana*.

Técnico, en cuanto es necesario traducir este marco en instrumentos jurídicos y sociales capaces de orientar a la sociedad en esta dirección mediante políticas públicas, como se formuló antes, que hagan realidad esta igualdad jurídica. El derecho es un hijo de la modernidad, que pone a la razón en el centro de lo social, incluso al reconocer la subjetividad, tal y como hoy se postula en el nuevo enfoque de los derechos humanos que asume la especificidad de lo social *vis á vis* la universalidad abstracta del derecho positivista. Pero el asunto es que dentro de una concepción relacional, el derecho tiene, sobre todo, un sentido práctico en la política. Es allí donde este deber ser y estos instrumentos finalmente adquieren validez. Los derechos y el derecho son una mediación y una racionalización del poder y es en donde el sujeto se construye como tal. La política traza la trayectoria de la acción social y le otorga un carácter de viabilidad y de facticidad al derecho. Un concepto democrático de los derechos conducen a una concepción del poder como servicio, lo cual constituye un avance innegable en el desarrollo de la democracia.

En efecto, este mundo es una realidad social concreta, producida por hombres y mujeres con historia y atravesado por fracturas sociales y políticas históricas, como lo analiza de la Torre para el caso ecuatoriano en el presente libro. Los intereses y los poderes que se configuran en él determinan la manera cómo se da la interacción y el conflicto social. Ese sujeto de derechos se configura en este contexto y no en la abstracción de un discurso de derechos que imagina individuos ideales. Existe una dimensión social que se vive de manera particular por estos individuos y sus colectividades, la cual determina conductas y sentimientos que devienen en acciones colectivas que pueden ser racionales o no. De modo que el ejercicio de la libertad, más allá de su contenido ético es un asunto fáctico que depende de esas circunstancias y de esa manera particular de estructuración social e histórica de la realidad. Por esta misma razón, los derechos humanos están atravesados por tensiones y antinomias. No son realidades al margen de las complejidades que viven nuestras sociedades. Construir una perspectiva política basada en los derechos significa reconocer estas realidades históricas y subjetivas, por ello no es suficiente la diagnosis, hay que avanzar hacia una prognosis que vincule pensamiento con acción, la ética y la ciencia.

Ahora bien, hay que recordar que los derechos también son discursos y en la modernidad tardía también son imagen, sobre todo en este mundo en el que ésta deviene en un factor que tiende a dominar cada vez más los espacios sociales y culturales. Ella pretende configurar la conectividad con el otro y la solidaridad social, presentando muchas veces la desigualdad como si fuese un fenómeno particular, circunstancial y natural y los derechos desde una mirada centrada en el individuo, aunque, también, en ocasiones abandona la frivolidad para construir espacios deliberativos y orientados a construir consensos. Pero la imagen ha hecho algo más complejo, en la medida en que tiende a formatear lo público: tiende a desnudar sistemáticamente la política, mostrando no solo sus intersticios sino, también, sometiéndola a un escrutinio público intencionado. Esto ha sido bueno y malo; bueno porque ha permitido transparentar el poder y

9 Hinkelammert hace una profunda reflexión acerca del sujeto contemporáneo y los efectos que tiene la concepción neoliberal.

mostrar en todas sus expresiones su dimensión instrumental, pero malo porque la ha desmitificado de sus atributos colectivos y de su papel deliberativo y tiende a transformarla, en ocasiones, en actos de pasarela. Tal hecho plantea un desafío adicional. No es suficiente una perspectiva que conciba a la política de manera diferente -que se distancia del concepto instrumental y se alimente de la nueva moral basada en los derechos humanos-. Hay que configurar, también, una estrategia de comunicación social.

Los derechos es algo más que un deber ser

La propuesta de incidencia no puede despegarse de esta determinación y, por ende, más que un asunto normativo y técnico, debe enmarcarse en lo práctico si realmente quiere injerir en la dinámica de la realidad social. Para ello debe transformarse en una propuesta política. En este sentido, tiene razón la argumentación que realiza Fernando Bustamante en este libro, cuando alude a esas posiciones tecnocráticas que construyen un concepto instrumental de pobre y reduce a los instrumentos los esfuerzos por combatir la pobreza, generando una cultura en la que se niega la especificidad social del pobre como sujeto y, lamentablemente, se reproduce esquemas añejos de protección/subordinación que fomenta un nuevo tipo de clientelismo.

Esta propuesta política requiere cristalizarse en el derecho para garantizar que esa desigualdad pueda ser atendida de manera sistemática. Aunque esto no quiere decir, necesariamente, que esto sea suficiente. El derecho es tan solo un referente ético que se basa en puntos de vista morales acerca de lo que se quiere erradicar. Como tal, es un parámetro que establece un estándar determinado o aspiración de lo que deseamos que ocurra en nuestra sociedad y, al mismo tiempo, un espacio de conflictividad social, que adquiere cuerpo dentro de unas instituciones. Éstas garantizan el reconocimiento y establecen unas reglas dentro de las cuales se realiza la política. El derecho no suprime de facto las relaciones de subordinación, iguala jurídicamente a las personas, racionaliza estas relaciones de poder y crea condiciones para superarlas. Desde mi perspectiva, la igualación establece tan solo un concepto límite, dentro del cual se configura una relación conflictiva y mediada entre sujetos con distinto poder y condiciones que contribuyen a establecer reglas para la confrontación y conciliación. Estas reglas pueden permitir un espacio de comunicación. De ahí que una sociedad débil institucionalmente sea una sociedad no solo difícil de gobernar, sino, además, más excluyente.

El reconocimiento de los derechos pasa hoy por el reconocimiento de la identidad. No es que las clases y sus intereses como tales hayan desaparecido, sino que se acepta que otro espacio de conflictividad y de reconocimiento ha surgido. Esto, en efecto, es un cambio en la gramática y la topografía social. La historicidad, en consecuencia, se reconoce de manera diferente. El redescubrimiento de lo particular ha hecho que en el análisis de lo colectivo trascienda aquella totalidad inmanente que nos ofrecía la teoría durkheimneana para reconocer que existe una subjetividad y que ésta tiene una expresión individual y colectiva, al mismo tiempo. Esta subjetividad media el quehacer político y social, lo cual significa que estos intereses y estos poderes están atravesados por el miedo, la reacción al riesgo, la inseguridad, la esperanza o la frustración y que se experimentan distinto si se es mujer, indígena, niño, pobre o rico.

Eso muestra que, en efecto, la individualización vive encuadrada en fenómenos colectivos, en historias y en discursos sociales pero, también, se vive o, al menos, se presume de un modo particular. Digamos de una manera más circunscrita, más determinada por una cierta autonomía o control del yo. Sea que esto obedezca a la hegemonía del proyecto que pone énfasis en la ética mercantil o racionalidad material, como lo denominaba Weber, el cual ha calado hondo en el comportamiento social determinando una conducta más autoreferenciada y una ciencia desprovista de la ética (Hinkelammert, 2005). O sea que haya sido producto de la institucionalización social, que ha conducido a la racionalización de la vida a través de la polí-

tica vista desde otros ángulos, los cuales van más allá de los esquemas tradicionales basados en los conglomerados constituidos en torno a los intereses económicos, como el género, la etnocultura o la edad.

El asunto es que el mundo no es una fábrica de salchichas, tiene una especificidad histórica, social y cultural, que es la que finalmente determina cómo se vive, cómo se piensa y cómo se busca transformar o, al menos orientar, ese mundo actual. Como ya es obvio, tal especificidad hace que vivamos las macro tendencias sociales de un modo singular en cada lugar del mundo. De modo que, estos procesos de racionalización social se viven de manera distinta en Alemania, Costa Rica, Ecuador o Argentina. Es esta especificidad la que condujo a que Ecuador haya vivido el modernismo desarrollista entre el caudillismo político de Velasco Ibarra y los esfuerzos modernizantes con un tinte tecnocrático de Galo Plaza (Véase de la Torre en el presente volumen), mientras que los hondureños lo hayan experimentado por medio del esfuerzo integrador de Villena Morales y el populismo militar de López Arellano.

Hoy el pensamiento progresista ve con preocupación la manera como se está configurando lo social. Si bien reconoce la inevitabilidad y hasta el avance que significa la consecución de una mayor autonomía de individuo en la medida en que eso conlleva a la reafirmación del sujeto y, por consiguiente, de la libertad, mira con desánimo esa idea de una sociedad constituida por personas autoreferenciadas que no reconocen su origen ni el valor de lo social.

En América Latina esta preocupación es mucho mayor. Los procesos de institucionalización social han sido débiles, complejos e insuficientes, lo cual ha conducido a que la democracia como régimen de gobierno no haya podido asentarse de manera definitiva ni se haya desarrollado ampliamente una cultura de reconocimiento del otro. Si la preocupación en Europa occidental es una institucionalización que ha tendido a romper los lazos primarios y ha producido “un individuo” que quiere vivir su propia vida, como lo han calificado Ulrich y Elizabeth Beck (2003), encerrado en sí mismo y en cierta medida incomunicado, al punto de que se levanta la urgente necesidad de restablecer una integración social fundada en la comunicación argumentativa; en nuestro subcontinente, la preocupación es mayor. Ese individuo que reclama su autonomía existe tan solo como expresión de la desigualdad social. La vindicación de la libertad como construcción de la igualdad es todavía primaria, si entendemos por tal la formulación de los liberales radicales como Sen y Dworkin, como el acceso a capacidades y recursos que permitan a las personas decidir con fundamento en relación con su propia vida y la dinámica colectiva que les concierne.

Gerald Cohen ha postulado un enfoque interesante, el cual señala que para construir una sociedad más igualitaria no es suficiente tener capacidades y recursos que permitan ajustar las inequidades de una sociedad desigual, es necesario configurar un *ethos* que conduzca a la transformación de las prácticas sociales, ya que las personas que tienen mucho más poder que otras determinan lo que sucede dentro de esas reglas (Cohen, 2001: 189).

Esta formulación de Cohen es interesante pues postula que el cambio social va más allá del establecimiento de ciertas reglas institucionales y plantea la urgencia de un cambio cultural y moral que afecte las prácticas de todos, particularmente de los grupos con mayor poder e influencia en la sociedad.

Sin embargo, conseguir tales transformaciones en estos órdenes resulta difícil sin organizar una base institucional, sobre todo en América Latina, donde estamos apenas levantando nuestro edificio institucional democrático. Por tal razón, aunque el derecho es un poder contrafáctico contribuye a que los grupos subordinados puedan ganar terreno en el mundo de lo político y de lo social. Hay que recordar que el poder no es suma cero, y, por lo tanto, favorecer más poder para los desfavorecidos no quiere decir reducir el poder de quienes ahora tienen una posición privilegiada, simplemente implica que bajo estas circunstancias debe reconocerse que ese poder es cada día más relacional y, por ende, exige el acuerdo como el principio básico de gobierno.

Para que la generación de capacidades y recursos que postulan los liberales igualitarios verdaderamente logre resultados efectivos en el bienestar y el empoderamiento de los excluidos, se requiere fortalecer el proce-

so de institucionalización democrática, el cual ha venido tomando fuerza como un camino viable para conseguir que la gente se reconozca como igual dentro de la desigualdad. Rawls llama a esto configurar una estructura básica, es decir, “la forma en que las instituciones sociales mayores distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas de la cooperación social” (citado por Cohen, 2001: 185).

Esto implica avanzar en el marco y la cultura de los derechos, de modo que el derecho se transforme en algo fáctico, a la luz de políticas públicas concretas. Ese es un aspecto que sigue estando inconcluso en esta región, pues si bien no ha sido difícil incorporar el enfoque de derechos en la legislación, sigue siendo un desafío conseguir la traducción de esta voluntad jurídica en una voluntad política y social.

Entre otras acciones, como muy bien ha señalado Alison Vasconez en su artículo del presente libro, esto requiere superar la adopción de enfoques tecnocráticos de la atención de la pobreza. La política social y la política económica como instrumentos son válidos, pero tan solo si se complementan con una perspectiva política y orientada hacia un crecimiento inclusivo, como lo postula Julio Oleas, también en el presente volumen. La política pública no solamente es un medio para conseguir resultados verificables en marcos lógicos que articulan objetivos, actividades y seguimientos, también es la manera como construimos acuerdos basados en la ecuación ganar-ganar (Güendel y Barahona, 2006).

Esto último, lamentablemente, se ha olvidado y la tendencia ha sido, más bien, a que la burocracia - un mal necesario, como lo calificaba Weber- sustituya la preocupación por acumular capital político por el afán unilateral de fortalecer el capital humano, como si éste último no dependiese de una voluntad política y social por construir un mundo de ciudadanos. La ciudadanía inconclusa, tal y como la han llamado Bustelo y Minujin, sigue todavía vigente en América Latina y es una preocupación, de ahí que se requiere una institucionalización que sitúe a todos “adentro”. Más ciudadanía significa algo más que acceso a servicios de atención social y a un empleo de calidad, implica participación, transparencia y control social democrático, lo cual quiere decir instituciones fuertes y amplias. Precisamente, lo que propone Sen: igualdad para la libertad.

Reconocer que el fortalecimiento de la institucionalización va más allá de la aprobación de leyes de reconocimiento cultural, e implica tomas de posición más agresiva en el campo económico y social que reclame la universalidad del acceso, no quiere decir que esta dimensión cultural deba minimizarse. Dentro de las propuestas de fortalecimiento de los derechos hay al menos tres corrientes complementarias: la jurídica, la culturalista y la de equidad. Las tres son, en efecto, complementarias y apuntan a conseguir el reconocimiento de los derechos sociales y los derechos de libertad o libertades subjetivas (Güendel, 2004). Precisamente, la propuesta de las capacidades de Sen articula estas dimensiones y plantea que la realización de los derechos humanos no puede obtenerse si al mismo tiempo no se alcanza un acceso pleno de ambos.

A modo de conclusión

Como se ha podido colegir, el debate puede tener un sentido más allá del intercambio de ideas cuando trata de aquellos pensamientos que procuran transformarse en acción. El Foro convocado discutió sistemáticamente acerca de estos temas asociados a la igualdad, el bienestar y la libertad, temas que escriben los grandes desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo y particularmente las naciones latinoamericanas. El Informe de Desarrollo Humano 2004 nos recordó algo tan básico como que el desarrollo humano es sobre todo reconocimiento y que no hay reconocimiento si no hay bienestar, igualdad y libertad para todos y todas. Para un país multicultural como este y en un mundo en el cual se reconoce que lo social es multicultural de por sí, debatir sobre bienestar, pobreza, y democracia teniendo como referente al sujeto, tiene un sentido que va más allá de la simple exposición de ideas.

Dicho esto, está claro que se requieren espacios donde se discuta sistemáticamente acerca del bienestar

y la democracia, dos ámbitos claramente articulados alrededor de algo tan básico y elemental como los recursos, pero desde un punto de vista en el cual se sitúen en su justa dimensión los ideales liberales que nos gobiernan. Si no hay recursos no hay bienestar y menos democracia, de ahí que debatir acerca de cómo se producen o se reproducen y se distribuyen estos recursos es imperativo. Queda claro que no es suficiente un esquema en el cual los recursos se produzcan atendiendo tan solo la función de producción de firma, sin contemplar que ésta también tiene una función social y que es parte de un esquema social mucho más amplio y complejo. De modo que, el crecimiento económico no puede plantearse al margen de éste y menos aún independientemente del ejercicio social y político de una democracia inclusiva y de todos y todas.

En los albores del siglo XXI, después de un largo, complejo y violento siglo XX tal parece que nos aprestamos a esforzarnos por vincular todos estos aspectos y a buscar una identidad menos superflua que la que nos venden diariamente, rescatando la identidad sustantiva del sujeto, sobre todo de ese sujeto que quiere atender las más básicas de sus necesidades para enfrentar los difíciles retos de un mundo complicado y a veces insensible como el que hemos construido. Esperemos que este debate contribuya en algo a enfocar de una nueva manera los problemas de hoy, teniendo a ese sujeto como el principal referente.

Bibliografía citada

- Beck, Ulrich y Beck, Elizabeth (2003) *La individualización: el individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín (1997) "La política social esquivada". Menjívar, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores). *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO. 1ª edición, pp. 113-154.
- Castoriadis, Cornelius (1997) *El avance de la insignificancia*, Buenos Aires: EUDEBA
- Cohen, Gerald (2001) *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós
- Dworkin, Ronald (2003) *Virtud Soberana: teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona: Paidós
- Giddens, Anthony (1997) *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona: Península
- Güendel, Ludwig (2002) "Política pública y enfoque de derechos", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No 97.
- Güendel, Ludwig (2002) Nuevas tendencias y desafíos de la política social en América Latina: cambio estructural y construcción de ciudadanía, mimeo.
- Güendel, Ludwig y Barahona, Manuel (2006) "Programación social con enfoque de derechos: algunos derroteros hacia un nuevo paradigma". Cuadernos Ciencias Sociales, No 28. FLACSO-Costa Rica
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen (2000) *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen (2003) "Derechos humanos y soberanía popular: versión liberal y republicana". En Ovejero, Felix, Marti Luis y Gargarella, Roberto, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós
- Hinkelammert, Franz (2003) *El sujeto y la ley, el retorno del sujeto reprimido*. San José: EUNA.
- Ignatieff, Michael (2003) *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona: Paidós
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano*, PNUD: Nueva York
- Rawls, John (1999) *Justicia como equidad*, Madrid: Tecnos
- Sen, Amartya (1996) "Capacidad y Bienestar" En: Sen, Amartya y Nussbaum, Martha, *La calidad de vida*, México: Fondo de Cultura Económica
- Sen, Amartya (1998) *Justicia y mercado*, Barcelona: Paidós
- Vásquez, Rodolfo (2001) *Liberalismo, Estado de Derecho y Minorías*, México: Paidós

Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004

Julio Oleas M.*

Presentación

Este ensayo es un primer acercamiento al problema de las relaciones y causalidades entre el modelo de desarrollo económico asumido por Ecuador en la última década del siglo pasado y el fenómeno de la exclusión social. Como tal, no ha sido preparado con el fin de presentar resultados concluyentes, sino más bien con un propósito básicamente exploratorio, en el afán de proponer las principales líneas de análisis que surgen de la conjunción de los dos conceptos, al referirlos al caso ecuatoriano.

Sin embargo de su aparición más bien reciente, la exclusión social ha sido un fenómeno extensamente estudiado en las economías desarrolladas de Europa. Desde una perspectiva ontológica, es un concepto que cruza transversalmente el análisis social, por lo que resulta conveniente acotarlo expresamente (en este ensayo, a su forma económica, específicamente). Este es un enfoque característico de la investigación en ciencias sociales: aislar el fenómeno estudiado de variables que la metodología asumida no considera determinantes, para identificar las relaciones y –si es posible- las causalidades entre las variables asumidas como relevantes para el estudio de ese fenómeno.

Este procedimiento, legítimo en términos de investigación, corre el riesgo de considerar a la exclusión social un problema científico carente de contexto, olvidando su carácter esencial, esto es, que se trata de un problema social. Como tal, su plena comprensión requiere interrelacionar variables de muy diversa índole, a más de las puramente económicas. El problema de la exclusión social es, en la realidad, multi-causal y como tal, genera efectos que las “departamentalizadas” ciencias sociales catalogan como económicos, sociales, culturales, psicológicos... Sin recurrir a la tan criticada cláusula metodológica del *ceteris paribus*, el estudio de la exclusión social, en su compleja globalidad, sólo podría abordarse con una metodología multidisciplinaria que todavía está en construcción, o apelando a discursos cuya pretendida universalidad ha sido continuamente revocada por la historia. Asumir el problema de la exclusión social desde una de sus vertientes de análisis, en este caso desde la economía, no implica desconocer su esencial naturaleza multidisciplinaria, sin perjuicio de que al hacerlo sea necesario reconocer que los resultados obtenidos sean unidimensionales y susceptibles de ampliación.

Una vez realizada esta puntualización metodológica, la primera interrogante que surge es su pertinencia y aplicabilidad a formaciones sociales de menor desarrollo en las que, por su extensión, los “excluidos” suelen constituir la mayoría de la población. La respuesta es afirmativa, si se asume el estudio del fenómeno dentro del más amplio concepto de la pobreza como pérdida de capacidades y reducción de las libertades para vivir vidas dignas y decentes.

* Profesor asociado de FLACSO-Ecuador.

El crecimiento económico (como asignatura académica o como proyecto social) es un viejo tema de recurrente y apasionada discusión que sigue sin encontrar consenso. En éste surge como duda preliminar si efectivamente se puede afirmar que en los últimos tres lustros, Ecuador ha seguido un “modelo” de crecimiento identificable conforme a las -en ocasiones demasiado rígidas- tipificaciones de la teoría (neoliberalismo, estructuralismo, ortodoxo, heterodoxo, por ejemplo). Este ensayo asume que se puede rastrear ese modelo, más como producto residual del juego de las fuerzas sociales –internas y externas- que como resultante de una propuesta política de largo plazo, concebida dentro de lo que podría enmarcarse como proyecto nacional. La carencia de este último no implica la ausencia del primero, pero sí contribuye a restarle consistencia temporal y respaldo social.

Esta hipótesis se fundamenta en el análisis de tres componentes básicos de lo que sería el modelo predominante en el periodo estudiado (apertura económica, ajuste estructural y liberalización económica), con el fin de relativizar la generalizada idea de que en los últimos quince años se lo puede inscribir sin mayor trámite en la casilla “neoliberalismo”. Esta propuesta permite enriquecer la discusión sobre las causas reales del fracaso del crecimiento ecuatoriano, obligando a mirar hacia otros escenarios, más amplios que el simple examen de la evolución del producto interno bruto.

Al conjugar crecimiento y exclusión social, la pregunta que surge naturalmente es si entre las características de ese crecimiento económico (como podrían ser eficiencia, equidad o sostenibilidad) se encuentra también la exclusión social. Este ensayo propone que el modelo de crecimiento ecuatoriano, adjetivado como se ha advertido, es excluyente en grado suficiente para dudar de su sostenibilidad en el tiempo. Para realizar esta afirmación se presenta un diagnóstico sucinto de la evolución del mercado laboral ecuatoriano, concebido como causa instrumental de la exclusión social.

El reto que corresponde asumir para enriquecer el análisis de la pobreza en el Ecuador consiste en investigar la importancia (constitutiva o instrumental) y el carácter (activo o pasivo) de los factores de exclusión social del modelo de crecimiento y, especialmente, del mercado de trabajo prevalecientes en el país.

Este documento enfoca sólo una de las direcciones del problema: cómo el modelo de crecimiento ha tenido un desarrollo excluyente desde el mundo laboral, pero no ha considerado el problema de la exclusión social en la otra vía, es decir como un factor que entorpece el desarrollo. La exclusión es, a su vez, uno de los principales factores que conspiran contra niveles de crecimiento económico más dinámicos. Esta es una pregunta que queda pendiente para futuras y mejores investigaciones.

El enfoque económico de la exclusión social no debe descuidar una consideración que, no por no considerarse en este ensayo, deja de ser fundamental: la más grave exclusión social suele ser la exclusión política. Lo que conduce el problema hacia otro ámbito de discusión que podría ser más relevante, pues la plena comprensión de la exclusión social parece rebasar la idea de que constituye la resultante de las políticas económicas propias del modelo de desarrollo, para constituir elemento crucial de su economía política. Más todavía, el enfoque político de la exclusión social, que no es abordado en este ensayo sino en forma superficial, redituará las más novedosas contribuciones a su estudio.

Consideraciones generales

La “exclusión social” cubre un amplio rango de problemas económicos y sociales, agrupados en una larga lista carente de rigor, que todavía se encuentra en búsqueda constante de un referente teórico apropiado.¹

¹ Esta es la desconcertante impresión inicial de Amartya Sen (2000), al considerar a los excluidos (los deficientes mentales y físicos, suicidas, ancianos inválidos, niños abusados, drogadictos, delincuentes, madres y padres solteros, los miembros de hogares disfun-

Las relaciones con el más amplio concepto de pobreza, sus causas y las políticas sociales que pueden identificarse a partir de su estudio son objetos de un dilatado debate entre especialistas y entre organismos especializados.

El concepto tiene origen relativamente reciente; generalmente se lo atribuye a René Lenoir en sus estudios seminales sobre los problemas sociales provocados por la crisis del capitalismo en Europa.² En sus inicios, hacía referencia a realidades sociales desarrolladas, en las que las relaciones de producción y la política económica comenzaban a segregar de los circuitos productivos y de consumo, de la protección social y de los espacios políticos, a minorías no indispensables en las actividades productivas.

En estricto rigor, originalmente el término hacía referencia más a la integración y la inserción, que a la pobreza en sentido estricto. Esto plantea un primer problema. ¿Es el término exclusión social pertinente en formaciones sociales en que la mayoría de la población está constituida por excluidos? ¿Cómo abordar el problema cuando es una minoría la que dicta la normativa social? En estos casos, ¿no debería plantearse más bien la cuestión de la inclusión de las minorías que viven según el modo occidental dentro de su sociedad? Con frecuencia, más en el Sur que en el Norte, exclusión social y pobreza pueden coincidir, pero no son sinónimos.³

La pobreza es factor de exclusión, pero no la supone necesariamente. En muchos países del Sur los pobres permanecen dentro de sus círculos familiares y extra familiares de protección social y asistencia mutua. Pero la ruptura de la solidaridad comunitaria y familiar es muchas veces causa para, o puede contribuir a, rebasar el denominado umbral de pobreza, en especial en países caracterizados por familias monoparentales, cuya cabeza es una mujer.

La pobreza puede ser la consecuencia de exclusiones de tipo político o social. Las diferentes modalidades de discriminación relacionadas con el género o con la pertenencia a una minoría, aumentan los riesgos de pobreza de esa población.

Además la pobreza hace referencia a un conjunto de nociones que son también de índole subjetiva, como la necesidad, la desigualdad o la privación, que no pueden evaluarse únicamente en términos materiales. La percepción social de la pobreza no es la misma en el Norte que en el Sur. Entonces, no es posible delimitarla por la definición de un ingreso mínimo sin el cual una persona formaría parte de la población pobre, lo que incrementa la complejidad de las relaciones que se puedan establecer entre exclusión social y pobreza.

Si el análisis de la pobreza y las políticas destinadas a erradicarla se pueden fundar en las evidencias de sus estrechos vínculos con el nivel de ingresos, el mercado o la índole del trabajo, también aparece de manera patente que no todas las diferentes categorías de pobres tienen necesidad del mismo trato para salir de su condición. Lo que remite la discusión a un problema aparentemente sólo semántico: la pobreza es un «estado», mientras que la exclusión social es un “proceso”, un tránsito desde la inclusión hacia el descarte –por expresarlo de alguna manera- social.

De lo que resulta imprescindible descifrar las relaciones, las complementariedades y las diferencias entre ese proceso y ese estado. La caracterización de la pobreza como la simple reducción del ingreso es la más tradicional de las formas de concebirlo; el ingreso –definido apropiadamente- tiene gran influencia en la clase de vida que se lleva, y puede ser el más importante medio para evitar las privaciones, pero no es el único.

cionales, marginales, personas asociales), y de lo que se les excluye (un medio de vida, empleo seguro y permanente, ingresos, propiedad, crédito o tierra, vivienda, niveles mínimos o prevalecientes de consumo, educación, destrezas y capital cultural, el estado de bienestar, ciudadanía e igualdad legal, participación política, bienes públicos, la nacionalidad, la familia y la sociabilidad, el respeto, la comprensión...).

2 Sen hace referencia a la obra publicada en francés en 1974 y 1989 titulada *Les Exclus: Un français sur Dix*, París, Editions du Seuil.

3 En lo sucesivo se empleará, a riesgo de resultar impreciso, Sur como una denominación general de países en desarrollo, menos desarrollados, economías emergentes, periferia, etc., y Norte como sinónimo de países desarrollados o centrales del capitalismo contemporáneo.

Para abordar estas interrogantes Amartya Sen sugiere ampliar el foco de interés a la calidad de vida que la gente puede llevar, a la libertad que disfruta y ejerce para vivir con un grado mínimo de decencia. Con este enfoque, no puede ser menos que un error concentrarse exclusivamente en uno de los medios de esa libertad. En sus palabras, “debemos fijarnos en las vidas empobrecidas, y no sólo en las carteras vacías” (Sen 2000:3) de quienes las viven.

Esta perspectiva tiene su antecedente remoto en las ideas aristotélicas sobre la riqueza de la vida humana explícitamente ligada a la necesidad de primero comprender la funcionalidad humana para luego explorar sus actividades. En este sentido, una vida empobrecida es aquella carente de la libertad para asumir actividades tenidas como importantes. Adam Smith también se sintió impelido a definir lo “necesario” en términos de sus efectos en la libertad para vivir vidas no empobrecidas. En consecuencia, la visión de la pobreza como la privación de capacidades, como un proceso dinámico antes que como un estado, tiene una prolífica historia analítica que puede contribuir a vincularla al concepto más reciente de exclusión social.

En primer lugar, si se valora la inclusión personal en las relaciones sociales, entonces la exclusión social puede ser directamente una de las ideas componentes de la pobreza de capacidades (como la disposición a presentarse en público sin sentir vergüenza, ya propuesta por A. Smith). Esto conduce a la importancia de tomar parte en la vida de la comunidad y a la visión aristotélica de que los individuos viven inevitablemente una vida “social”. La inhabilidad de interactuar libremente con otros es una privación sustancial en sí misma (como carecer de vivienda o estar subalimentado) y tiene la implicación de que ciertas formas de exclusión social deben ser consideradas como componentes centrales de la pobreza.

En segundo, la exclusión de las relaciones sociales puede conducir a otras privaciones, contribuyendo a limitar las oportunidades de vida. Ser excluido de las oportunidades de empleo o del crédito puede provocar el empobrecimiento económico que puede, a su vez, generar otras privaciones (como la subalimentación o la carencia de vivienda) (Sen 2000:5).

La exclusión tiene *relevancia constitutiva* si es en sí misma una privación de importancia intrínseca, como no ser capaz de relacionarse con sus congéneres ni de tomar parte en la vida de la comunidad, lo que puede empobrecer directamente la vida de esa persona. Ésta es una pérdida en sí misma que adicionalmente puede generar otras privaciones.

Sin ser constitutivas, otras privaciones pueden conducir a resultados negativos. No tener acceso al crédito no necesariamente es negativo, pero puede, a través de vínculos causales, conducir a otras privaciones, como la pobreza de ingresos, o la pérdida de oportunidades de negocio. Este tipo de exclusiones causalmente significativas tienen gran *importancia instrumental*, no empobrecen por sí mismas, pero pueden conducir a abatir la vida humana por medio de sus consecuencias.

Al tomar como punto de partida las dificultades en participar en la vida de la comunidad, experimentadas por las personas que sufren privaciones, el concepto de exclusión social asume su lugar dentro de la perspectiva más amplia de la limitación de las capacidades, como elemento relacional que puede enriquecer el enfoque amplio de la pobreza como la pérdida de libertades para realizar ciertos actos vitales considerados valiosos. Lo que al mismo tiempo fortalece su base conceptual y su rigor analítico.

El concepto de exclusión es tan versátil y adaptable que es necesario tener cuidado en no incurrir en el error de catalogar cualquier privación como exclusión social. Es fácil decir que el hambre (si no es por ayuno voluntario) puede ser considerada como la exclusión del acceso a la comida. Esto sólo sería adecuado si existen factores relacionales eficientes para explicar esa privación.⁴

4 La eliminación de un subsidio alimentario que beneficia a un grupo poblacional marginal implica una forma activa de exclusión, pero una sequía que priva a una familia campesina de su cosecha no puede ser considerada como una exclusión. Más complejo es el caso del hambre producida por el desempleo. En general, éste no necesariamente resultará en un proceso de exclusión; ser analizada como tal dependerá de la naturaleza concreta del proceso causal específico.

La incapacidad de una persona para comprar suficiente comida por causa de una disminución de su salario real también requiere más pruebas causales para ver si la idea de exclusión puede ser empleada con utilidad en cada contexto particular. Si el descenso de los salarios reales está relacionado causalmente –lo que suele ocurrir con frecuencia– con una hambruna, entonces existen razones de peso para considerarlo un factor de exclusión.

Tan importante como el carácter constitutivo o instrumental de la exclusión es su carácter *activo* o *pasivo*, distinción que puede ser relevante para el análisis causal así como para la propuesta de políticas. Cuando los inmigrantes o los refugiados no reciben un estatuto político útil e igualitario, se ejerce exclusión activa que provoca muchas privaciones. Este tipo de exclusión –política– ocurre, en sentido más amplio, cuando algunas categorías poblacionales (mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etc.) se ven privadas total o parcialmente de derechos humanos y políticos que sí benefician al resto.

Pero si la privación es el producto de procesos sociales que no comportan intentos deliberados de excluir, ésta puede considerarse como exclusión pasiva. Un ejemplo adecuado es la pobreza y aislamiento generada por una economía ineficiente. La exclusión económica es productora de pobreza. Los desempleados pueden ser excluidos, con grave riesgo de caer en pobreza, o de agravarla, si ya son pobres. Las personas o los grupos privados de acceso a activos como la tierra o el crédito también pueden convertirse en excluidos. El resultado del despojo de la condición social sustentada por el empleo puede conducir a exclusión social. La persona afectada puede perder el sentimiento de su dignidad humana. También puede perder el vínculo que conlleva el rompimiento del entramado social o, lo que ocurre cada vez con mayor frecuencia, reconstituir ese entramado de solidaridad en torno a redes integristas o mafiosas.

Las distintas formaciones sociales conjugan de diversa manera estas dimensiones de la exclusión (Cuadro 1), produciendo casos específicos. Poblaciones, grupos y personas pueden verse rechazados de la esfera productiva porque la falta de educación y salud les excluye del medio que daba acceso a ese circuito (exclusión instrumental pasiva). Sectores enteros de la población pueden verse privados del goce de una ciudadanía efectiva y posteriormente de la participación en los círculos en que se toman las decisiones (exclusión constitutiva pasiva). La política económica asumida en un determinado modelo de desarrollo puede constituirse en un instrumento pasivo de exclusión al producir desempleo, informalidad y emigración.

Cuadro 1 Tipificación de la exclusión social (enfoque de A. Sen)			
		Naturaleza	
		Constitutiva	Instrumental
Carácter	Activa		
	Pasiva		

El análisis de la naturaleza del proceso que conduce a la privación determina la diferencia entre, la contribución conceptual que puede hacer la idea de la exclusión social, y su uso como una simple retórica. Ambos pueden contribuir a la solución del problema subyacente, pero solo la primera tiene importancia teórica.

En los acápites siguientes se discute el carácter y naturaleza del modelo de desarrollo seguido en Ecuador, como factor de exclusión social, durante el periodo 1990-2004, y se sugieren nuevos temas de análisis para investigaciones futuras. En especial, se evalúa las consecuencias en el empleo y el desempleo, como factor relevante dentro del problema de la exclusión, así como el contenido de las políticas sociales

seguidas durante el periodo, desde una perspectiva fiscal. Este objetivo parcial –habida cuenta del carácter multidisciplinario del problema- deja de lado aspectos cruciales de la exclusión social, en especial los más estrechamente relacionados con factores sociológicos, psicológicos y políticos, pero pretende constituir un primer avance para ligar el estudio de la macroeconomía con el del desarrollo, en una perspectiva que asume como eje central el más acuciante problema de la sociedad ecuatoriana, como es la pobreza.

El modelo de crecimiento: instrumento pasivo de exclusión

Se asume, en lo que sigue, que durante los últimos tres lustros el Ecuador ha experimentado un cambio de modelo económico sin desprenderse de las estructuras y de las instituciones consolidadas durante la década de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces, la economía ecuatoriana cimentó el rentismo sustentado en el gasto corriente financiado por la riqueza petrolera. Buena parte de los procesos productivos se articularon en torno a la explotación del hidrocarburo, posponiendo la necesidad de reformar la base tributaria, auspiciando un capitalismo poco competitivo apegado a prácticas monopólicas y dejando en segundo plano la necesidad de crear una fuerza de trabajo capacitada e integrada. El carácter parcial del desarrollo a base del petróleo se evidenció en las recurrentes tensiones originadas en la búsqueda de rentas (siempre superadas en forma parcial), en los desequilibrios entre capital y trabajo y entre las economías urbana y rural, en la carencia de delimitación de los ámbitos público y privado, y en los conflictos entre regiones geográficas.

El paso desde las dictaduras de los años setenta hacia la democracia formal de los años ochenta se efectuó simultáneamente con la necesidad de servir una deuda externa heredada de la época de la bonanza petrolera. Las restricciones fiscales agudizadas por las obligaciones externas, los compromisos clientelares y las pugnas distributivas fueron parcialmente superados mediante políticas monetarias expansivas que rápidamente se convirtieron en “inflación estructural”. El modelo basado en la riqueza petrolera entró en crisis y la década siguiente presenció una reforma estructural parcial suspendida tempranamente por nuevos apremios fiscales y por la crisis financiera de fines del siglo pasado.

Un “modelo de desarrollo” supone una visión presente de lo que debería ser la sociedad en el futuro. Esto implica algún grado mínimo de consenso de esa visión de futuro, el establecimiento de prioridades sociales y económicas de largo plazo y un relativo respeto colectivo a los medios y fines establecidos para cristalizarla.⁵ Su antecedente se encuentra en la idea de progreso coetánea a la doctrina clásica consagrada en la obra de Adam Smith, que ha evolucionado hasta un punto en el que la biosfera, esa variable considerada por la economía clásica -y también por la neoclásica- como exógena al modelo, ya no es más el recipiente inagotable de recursos naturales ni el receptáculo perpetuo de los residuos de las actividades productivas. El progreso, considerado como la acumulación material ilimitada, en la actualidad está en entredicho.

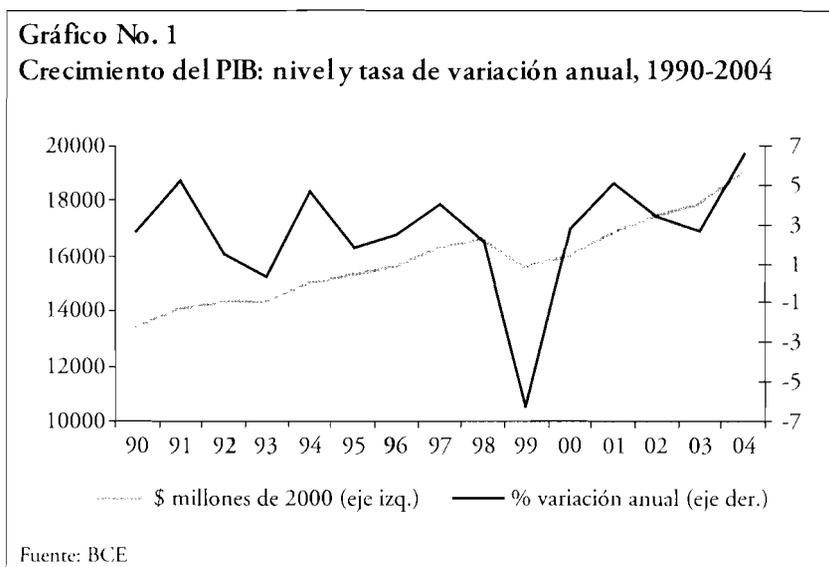
Más aún, si lo que está en juego es el más amplio concepto de desarrollo, el crecimiento económico –la variación anual del PIB– es uno de los medios para alcanzarlo, es una herramienta importante pero no suficiente. El crecimiento por sí solo no puede resolver los desafíos del desarrollo, que cristalizan en “metas” específicas, por lo general cuantificables, de las condiciones de salud, educación, ingreso (y su distribución), de seguridad, ambientales, productivas, tecnológicas y sociales prevalecientes. La consecución de cada una de ellas es el producto resultante de una matriz institucional en la que se articulan mercado y Estado, lo público y lo privado, la cultura y el poder. La finalidad esencial de esa visión de largo plazo debe-

5 El largo plazo de la teoría del crecimiento es mucho más extenso que el usualmente considerado por la teoría y política macroeconómicas. No conviene definirlo ni cronológica ni cuantitativamente, sino cualitativamente, en función de una evolución institucional suficiente para sustentar el cambio de las estructuras productivas y sociales.

ría ser la dotación generalizada de capacidades que permitan a los individuos ejercer la libertad de vivir vidas dignas.”

Bajo ciertas condiciones básicas de soberanía, independencia, cohesión interna y autodeterminación, supuestamente el Estado cristalizaría esa visión de futuro y, para cumplirla, definiría un modelo de crecimiento que debería considerar desde cambios en las condiciones de vida, en las capacidades y en las libertades de sus ciudadanos, hasta tasas mínimas de acumulación de capital, distribución del ingreso e incrementos de la productividad. En el largo plazo, desde una perspectiva macroeconómica, el primer -y básico- resultado de la conjugación adecuada de este complejo conjunto de supuestos debería ser una tasa constante y significativa de crecimiento del producto, capaz de sustentar el cambio cualitativo buscado.⁷

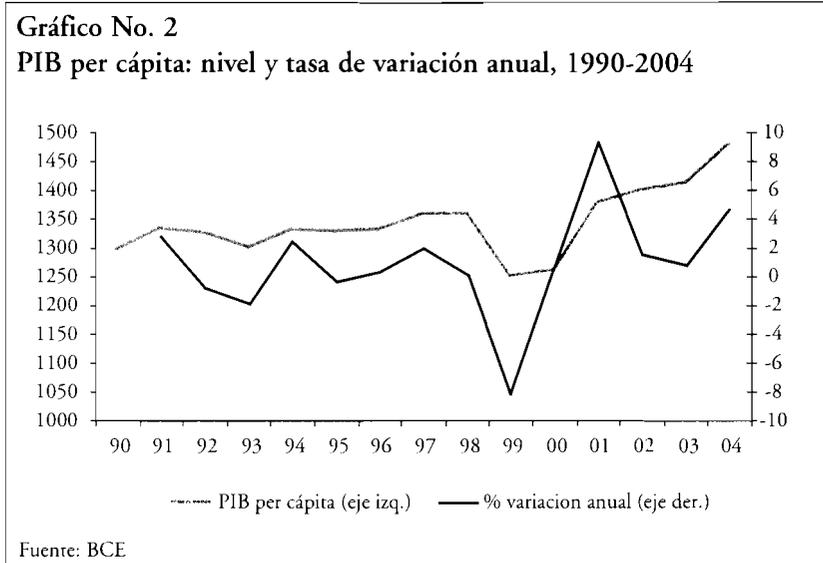
Los tres últimos lustros de la historia económica ecuatoriana no satisfacen este postulado básico y, menos todavía, sustentar un auténtico proceso de desarrollo. De hecho, en ese lapso se pueden identificar tres cortas etapas, todas ellas insuficientes en crecimiento: de 1990 a 1995, con una variación anual promedio de 2,7%; de 1996 a 2000, con una variación anual promedio de 0,8%; y luego de 2000, con 3,5% gracias, en primera instancia, al efecto recuperación de la crisis financiera de 1999 y, en segunda, al inusitado incremento de los precios del petróleo (Gráfico 1). El producto interno bruto (PIB), medido en dólares constantes de 2000, creció de \$ 13.324 millones en 1990, a \$ 18.957 millones en 2004, lo que representa una tasa promedio anual de 2,6%, poco más de medio punto porcentual superior a la tasa de crecimiento de la población.



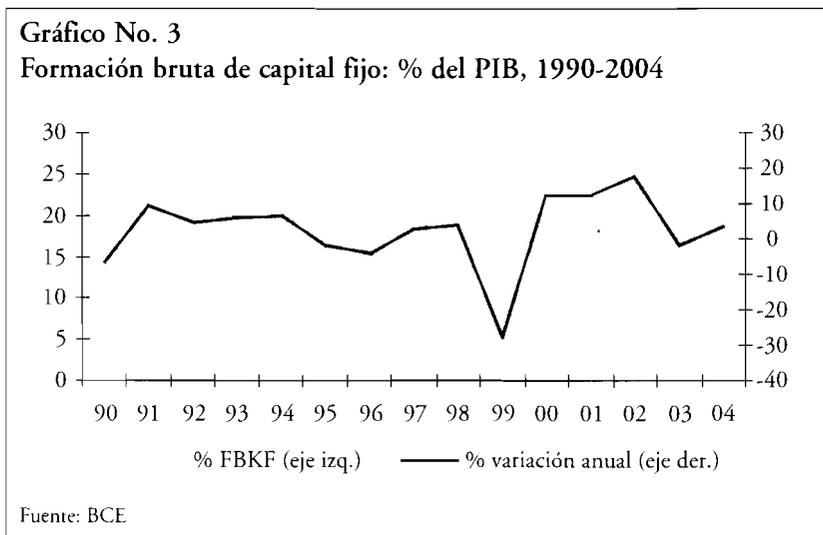
Sin considerar aspectos distributivos de la medición del ingreso, el PIB per cápita ha pasado de \$ 1.384 en 1993 a \$ 1.477 en 2004 (dólares de 2000). En este caso, se evidencian dos etapas claramente distintas: la

- 6 En la concepción de Amartya Sen, libertad e igualdad están estrechamente vinculadas. Como si se tratase de un liberal radical, Sen propone avanzar desde el concepto de derechos individuales hacia un concepto de derechos en el que libertad e igualdad se encuentren sustentadas en la idea de las capacidades. Las capacidades, o la igualdad de recursos, como plantean otros autores, son determinantes.
- 7 No se insinúa, con esto, que “primero hay que producir para luego repartir”, como proponen las doctrinas económicas neconservadoras prevalecientes en los foros académicos y en algunas organizaciones multilaterales. Más todavía en sociedades en las que la organización social y económica presenta situaciones sub-óptimas tan claras que las ganancias en eficiencia no presentarían mayores tensiones con las ganancias en equidad.

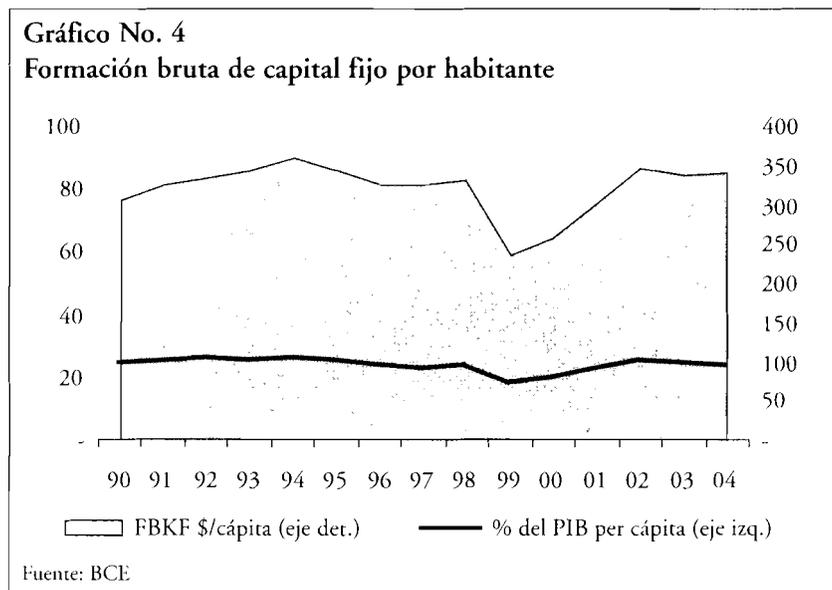
primera, entre 1990 y 1998, con un crecimiento modesto pero estable; y la segunda, entre 1999 y 2004, con un crecimiento inestable luego de la crisis financiera. Los \$ 1.477 por habitante alcanzados en 2004 tienen mucho que ver con la expansión de las exportaciones de petróleo crudo (Gráfico No. 2). El promedio aritmético de la tasa de variación anual del PIB per cápita fue de 1%.



¿Se puede inferir de estos resultados que en el periodo considerado no se ha cumplido un modelo? La estadística parece apuntar, al menos, al fracaso del crecimiento, como lo corrobora la evolución de la inversión, aproximada por medio de la formación bruta de capital fijo (FBKF), variable que, además de promover la demanda agregada, impulsa el crecimiento futuro del producto. La FBKF significó poco más del 25% del PIB sólo entre 1992 y 1995, se redujo al 18,8% en 1999 y, luego de la dolarización, llegó al 24,8% en 2002, año en que se realizó la mayor parte de la construcción del oleoducto de crudos pesados, OCP (Gráfico No. 3).



En 2002, la FBKF anual por habitante (\$ 348) fue inferior a la registrada en 1994 (\$ 355). En promedio, durante el periodo analizado, solo \$ 0,23 de cada dólar de ingreso por habitante se destinó a inversión productiva (Gráfico No. 4). Buena parte de esta porción fue financiada con inversiones extranjeras y destinada al sector petrolero, de intensivos requerimientos de capital pero poco apto para generar fuentes de empleo.



Estos indicadores conducen a sospechar que la experiencia ecuatoriana parece contener factores específicos que la alejan de ese esquema de ajuste estructural, liberalización económica y apertura conocido también como reformas “de segunda generación”, que habrían acatado la mayoría de países latinoamericanos en la última década del siglo pasado.⁸

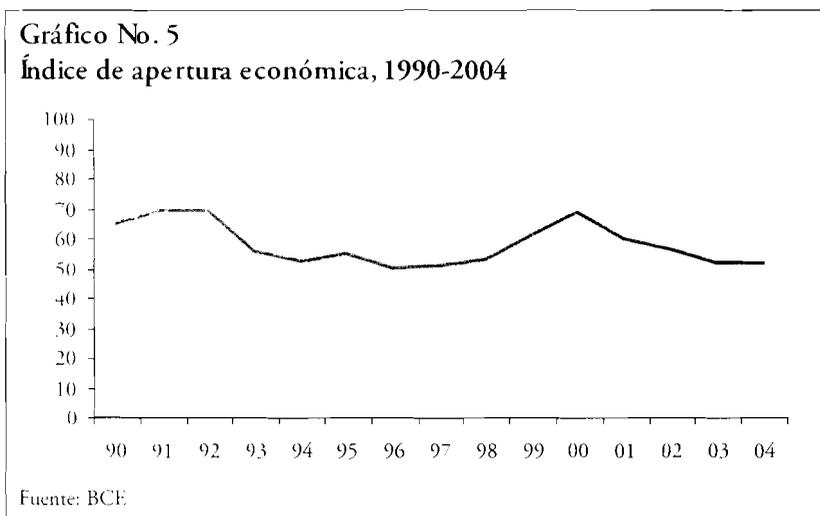
Una vez aplicado, ningún modelo conserva la pureza “química” de su estado teórico, pero mantiene los rasgos esenciales que lo diferencian, pese a las mediaciones entre la economía política y la política económica que suponen su aplicación. La profundización del análisis de esas mediaciones es indispensable para adjetivar y precisar lo que de otra manera quedaría vagamente catalogado como “modelo neoliberal”. En cualquier sociedad, el modelo de desarrollo es, necesariamente, producto del juego de las fuerzas sociales.

Apertura económica

La constatación de la brevedad de los periodos de crecimiento indicaría que, si hubo modelo, su consistencia temporal fue precaria; y además, que las “recomendaciones” del neoliberalismo habrían sido acatadas sólo parcialmente o en forma funcional a los intereses de grupos de presión con el poder suficiente para manipular en su beneficio la supuesta reconstitución del mercado como institución social y económica fundamental.⁹

8 La doctrina articuladora del proceso sería el llamado “Consenso de Washington”, representado en las cartas de intención del FMI y en los condicionamientos del BM, BID y otras entidades multilaterales. La evaluación del grado de aplicación de sus postulados en la economía ecuatoriana es una tarea pendiente, pero ineludible, si se pretende imputar exclusivamente al neoliberalismo los escasos logros macroeconómicos del Ecuador en los últimos quince años.

9 El “mercado” de la teoría neoclásica, que alimenta la más amplia e ideológica doctrina neoliberal, solo existe en la edulcorada formalización de los libros de texto de microeconomía. El mercado de la vida real es mucho más una institución social que el teorema matemático oferta-demanda-precios de la competencia perfecta en “economía cerrada”.



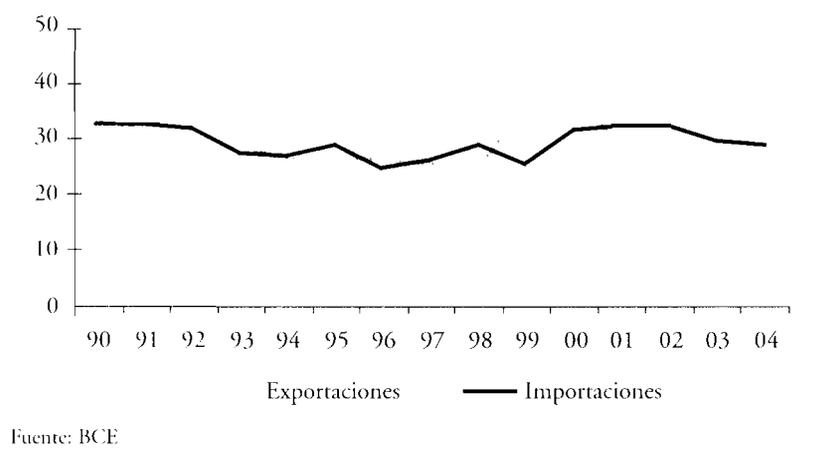
En 1990 el índice de apertura de la economía ecuatoriana fue 64%; en 2004, fue 51,3% (Gráfico No. 5). La mayor apertura se registró en 1991-92, mayor incluso que la de 2000. La apertura, es decir el grado de compenetración de una economía con el “resto del mundo”, tiene dos fundamentos. Uno sustentado en bases estructurales y otro promovido temporalmente por efectos de las políticas monetaria o cambiaria. Si se recuerda que, hasta 1992, la inflación superaba el 30%, y que en 2000 el *overshooting* cambiario con el que se asumió la dolarización benefició a los exportadores, se puede proponer que en el caso ecuatoriano, en los últimos quince años, el grado de apertura estuvo estrechamente vinculado a la situación de variables nominales (oferta monetaria y política cambiaria). Esta hipótesis se torna más válida si se recuerda además que entre 1993 y 1998 estuvieron vigentes los mecanismos de “ancla nominal” para controlar la inflación estructural heredada de la década de los años ochenta.

Resulta difícil sostener que el crecimiento –aunque sea escaso– de la economía ecuatoriana de los últimos tres lustros ha sido conducido por la apertura, entendida como una predisposición conciente y programada a promocionar las exportaciones, apoyada en incrementos de productividad, modernización del comercio exterior (aduanas, crédito, controles ambientales, etiquetación, vialidad, puertos, registro de marcas,...) y capacitación de la fuerza de trabajo. Parecería, más bien, que el mayor o menor grado de apertura de la economía ecuatoriana –que al comenzar el periodo de análisis ya era mucho más “abierto” que la mayoría de países latinoamericanos¹⁰– ha sido un subproducto de la necesidad de estabilizar los precios, asumida vigorosamente entre 1992 y 1995 y retomada en forma extrema en 2000.

¹⁰ Argentina, por ejemplo, tenía un índice de apertura de 19% cuando asumió la convertibilidad como modelo de estabilización macroeconómica; en 2004, ese índice, según estimaciones de la CEPAL, era de 23,8%. En el extremo opuesto, Hong Kong, que es visto por un importante grupo de presión económica costeño como el paradigma a imitar, tiene un índice de apertura que supera el 150%.

Gráfico No. 6

Exportaciones e importaciones como % del PIB, 1990-2004



Dado el grado de desarrollo del capitalismo mundial, la apertura parece inevitable, por lo que más que una opción sería una necesidad. En este escenario, se preconiza que el crecimiento económico de países de menor desarrollo relativo debería basarse en exportaciones primarias, intensivas en recursos naturales, en un marco de desregulación de los mercados, como vía expedita de incorporación a la economía global (Quiroga 2000). Pero esa desregulación implica mayores facilidades para la importación de bienes manufacturados, en cuya elaboración los países de menor desarrollo no son competitivos. La descomposición del índice de apertura presentado en el Gráfico No. 5 indica que cuando el tipo de cambio se ha empleado para estabilizar las variables macroeconómicas (como entre 1993 y 1997), las importaciones crecen más rápidamente que las exportaciones (Gráfico No. 6), tendencia que se ha visto exacerbada a partir de 2001, al punto que el déficit acumulado de cuenta corriente del periodo 2001-04 suma \$ 2.936,4 millones.¹¹

Cuadro No. 2

Estructura de las importaciones, 1993-2004
-como % del valor CIF total importado-

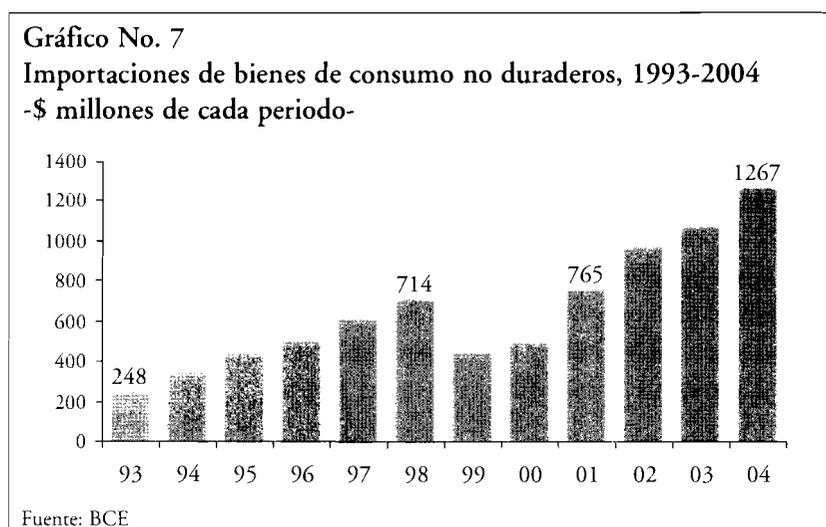
	Consumo	Combustibles	Insumos	Capital	Otros
93	21,2	3,4	36,9	38,4	0,1
94	22,4	2,9	36,4	38,4	0,0
95	19,8	5,8	41,2	33,2	0,0
96	21,8	4,1	44,7	29,3	0,0
97	21,0	8,8	40,3	29,9	0,0
98	21,0	5,8	39,5	33,6	0,0
99	20,6	8,1	44,3	27,0	0,1
00	22,1	8,0	44,5	25,3	0,1
01	26,5	5,5	37,0	31,0	0,1
02	28,0	4,4	36,1	31,4	0,0
03	28,6	10,2	33,9	27,4	0,0
04	27,9	10,0	36,0	26,1	0,0

Fuente: BCE

11 Saldo negativo obtenido a pesar del ingreso de casi \$ 6.000 millones de remesas enviadas por emigrantes y a pesar de los altos precios del petróleo prevalecientes en 2000 y desde fines de 2002.

Tan preocupante como el saldo de la balanza comercial es la estructura de las importaciones. Entre 1993 y 2004 las importaciones para consumo crecieron del 21,2% al 27,9% del total importado y las de combustibles, del 3,4% al 10%. Las importaciones de insumos muestran una participación constante en el total importado, mientras que las de capital se han reducido del 38,4% al 26,1% (Cuadro No. 2). Las conclusiones son evidentes: la dependencia externa de la economía ecuatoriana es mayor ahora que hace una década; ahora se importa más bienes que podrían producirse en el país; y, las compras externas que sirven para potenciar el aparato productivo nacional se han reducido ostensiblemente.

Estas conclusiones tienen relación estrecha con los requerimientos de mano de obra de la economía nacional. Si en la actualidad se importan mucho más bienes que podrían producirse en el país, se demandará menos mano de obra. Al mismo tiempo, si la importación de bienes de capital ha disminuido en términos relativos, el potencial creador de fuentes de trabajo de la economía "formal" interna también disminuirá. Estas hipótesis se tornan mucho más preocupantes, si se considera que en la actualidad se importa cinco veces más bienes de consumo final no duradero, como lo prueba el hecho de que en 1993 este rubro de importaciones fue de \$ 248 millones, y en 2004 ascendió a \$ 1.267 millones (Gráfico No. 7).



Estas constataciones no serían negativas para la creación de empleo si se comprobase, como supone la teoría convencional del comercio internacional, que la pérdida de plazas de trabajo de las ramas de producción de bienes no duraderos hubiera sido reemplazada por nueva demanda de trabajo en sectores productivos más competitivos, que se habrían expandido para incrementar sus ingresos. Dado el grado de apertura de la economía ecuatoriana, esa transferencia de fuerza de trabajo habría tenido como destino las exportaciones.

Sin embargo, la información disponible no corrobora la propuesta teórica de la economía convencional. En 1993, las exportaciones petroleras (crudo y derivados) representaron 41% de las exportaciones totales, es decir poco menos que el 44,7% de las de bienes primarios. El resto, 14,3%, correspondió a exportaciones de bienes manufacturados (agroindustriales y otros bienes industriales). Una década más tarde, en 2003, las exportaciones petroleras representaron 43,2% de las exportaciones totales; las de bienes primarios se redujeron a 27,4% y las de manufacturas de todo tipo crecieron a 22,4% (Cuadro No. 3).¹²

12 No se considera 2004, año excepcional para la exportación petrolera, debido al inusual precio del petróleo en los mercados internacionales. Sin embargo, debe advertirse que el inicio de operaciones del OCP marca un cambio estructural en la canasta de exportaciones. Las tensiones distributivas ya comienzan a evidenciarse.

Cuadro No. 3				
Estructura de las exportaciones, 1993-2004				
-como % del valor FOB total exportado-				
	Petroleras		No petroleras	
	Crudo	Derivados	Bienes primarios	Bienes manufacturados
93	37,6	3,4	44,7	14,3
94	30,8	3,1	51,4	14,7
95	31,9	3,1	49,3	15,7
96	31,2	4,7	47,0	17,1
97	26,8	2,8	54,0	16,4
98	18,8	3,2	57,3	20,7
99	29,5	3,8	46,7	20,1
00	43,5	6,1	31,5	18,9
01	36,8	3,8	36,5	22,8
02	36,5	4,3	37,5	21,7
03	39,3	3,9	34,5	22,4
04	51,1	4,4	27,4	17,2

Fuente: BCE

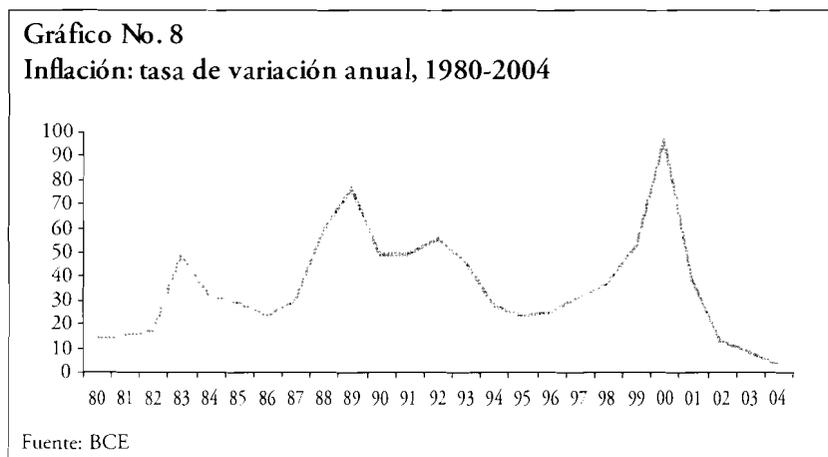
Entre 2002 y 2004, las exportaciones de bienes primarios de todo tipo se acercan al 80% de las exportaciones totales, con una clara tendencia de las petroleras a incrementar su importancia relativa. Sin embargo, esta rama de actividad, por ser intensiva en el uso de recursos de capital, no promueve la generación de empleo. La ligera expansión relativa de las exportaciones de bienes manufacturados difícilmente absorbería toda la oferta de mano de obra disponible en el mercado de trabajo.

Así, si se atiende la estadística oficial y los indicadores que se pueden construir a partir de ella, se tiene que la economía está menos abierta hoy que hace quince años. Pero la dependencia de las importaciones de bienes de consumo final y de combustibles es más acentuada hoy que hace tres lustros, y las posibilidades de expandir la demanda de trabajo –dada la sistemática reducción de las importaciones de capital- son menores.

Si se supone que una de las características del modelo neoliberal es un mayor grado de apertura de la estructura económica, en la versión ecuatoriana la evidencia disponible sólo lo confirmaría parcialmente. Lo que sí estaría ocurriendo es que la demanda de nuevos empleos es menor que la oferta, y de muy baja calidad. La explicación de esta peculiaridad no puede reducirse a proponer que el empresariado ecuatoriano no esté capacitado o esté insuficientemente preparado para incluir a la mano de obra dispuesta o compelida a participar. La modalidad de acumulación asumida rechaza el empleo y la exclusión surge por la preferencia de tecnologías ahorradoras de mano de obra para lograr elevados niveles de productividad y competitividad.

Ajuste estructural

Otra de las características, para determinar el grado de acatamiento de la reforma neoliberal aplicada, durante la última década del siglo pasado es el ajuste estructural. En la mayoría de países de América Latina, esta fase del avance del neoliberalismo auguraba, con la adopción de las llamadas “reformas de segunda generación”, el re-lanzamiento del crecimiento económico, prácticamente detenido durante la “década perdida”, la de los años ochenta, de la crisis de la deuda externa. Luego de los ajustes generalmente emprendidos en esa década, la siguiente, si se profundizaba la reforma –se decía- aceleraría naturalmente el crecimiento de la región.



Sin embargo, en el caso ecuatoriano se nota una diacronía respecto de la secuencia descrita. Durante la década de los años ochenta, el país mantuvo la estructura y los usos heredados de la década anterior, la del *boom* petrolero, pero sin las facilidades de la balanza de pagos de entonces, pulverizadas por el descenso en los precios del petróleo y por la crisis de la deuda. Ninguno de los tres gobiernos que se sucedieron entre 1980 y 1990 avanzaron hacia la reforma macroeconómica; incrementos de sueldos de corte populista, la “sucretización” de la deuda privada, el uso de la política monetaria para financiar desastres naturales son tres ejemplos de decisiones tomadas al abrigo de viejas costumbres clientelares ajenas a la racionalidad del mercado, pero cercanas al rentismo afianzado durante la década petrolera.¹³

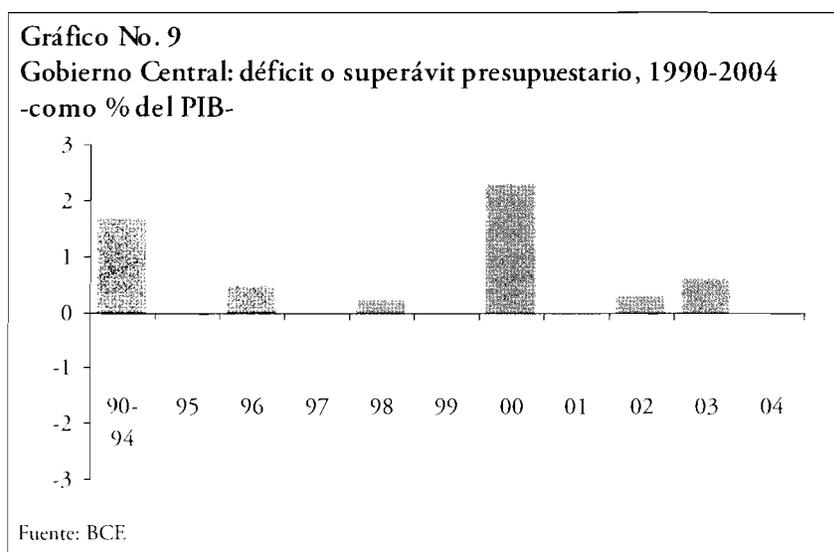
Si uno de los principales indicadores de las consecuencias del ajuste estructural preconizado por el neoliberalismo es el control de la inflación, en el caso ecuatoriano no se puede corroborar ese resultado. Entre 1980 y 1989, la inflación pasó de una tasa de variación anual del 12,9% a otra del 75,7% (Gráfico No. 8). Y en la década siguiente, el desorden monetario y financiero disparó una vez más la inflación al 52,3% en 1999, en las vísperas de la dolarización, medida extrema que no pudo impedir que en 2000 sobrepase el 96%.

13 La sucretización fue el mecanismo por medio del cual el Estado asumió el riesgo cambiario de la deuda externa privada contraída durante la bonanza petrolera. En esa ocasión, una vez más, lo que debió resolverse mediante la lógica del mercado se resolvió trasladando a toda la sociedad el costo de un riesgo que debió ser asumido por los empresarios. Los argumentos “sociales” que se adujeron tuvieron un alto costo inflacionario. En 1987, cuando un terremoto destruyó un segmento considerable del oleoducto trans-ecuatoriano, privando al Fisco de su principal fuente de recursos, las autoridades económicas decidieron, contra toda prudencia, expandir la oferta monetaria, trasladando al siguiente gobierno los costos sociales de una inflación que por entonces ya se creía “estructural”.

La aplicación de políticas neoliberales fue sólo parcial, como de hecho lo fueron las tomadas entre fines de 1992 y 1994, con el consiguiente descenso de la inflación al 23% en 1996. Y es precisamente, ese grado de parcialidad –y de interpretación criolla- de la aplicación de las recomendaciones de la “sabiduría convencional” lo que debe investigarse para determinar las características y funcionalidad de la doctrina neoliberal.

Luego de cinco años de dolarización, finalmente la inflación se redujo a 2,7%, una vez que el Ecuador decidió imprudentemente mutilar su política monetaria,¹⁴ tratando de emular al extremo la experiencia argentina que, por entonces (2000), ya era claramente un fracaso. Pero sería demasiado parcial aseverar que el control de la inflación prueba las bondades del ajuste estructural.

El “ajuste estructural” es un concepto complejo y multidimensional. En el plano fiscal, podría estar relacionado con el resultado de los ejercicios presupuestarios del gobierno central que, supuestamente, deberían ser constantemente superavitarios, para potenciar la inversión productiva y evitar el financiamiento (sea monetizando el déficit o recurriendo a la deuda externa). O, al menos, ese resultado estaría conectado con cierta prudencia mínima de la gestión fiscal. Entre 1990 y 1994, esa prudencia mínima habría estado vigente, pero no pudo continuar luego de 1995. En primer lugar, por causa de la disputa limítrofe con el Perú. En ese año, el incremento del gasto bélico propició un déficit presupuestario del gobierno central equivalente al 0,6% del PIB. Este resultado se repitió en 1997, 1999, 2001 y 2004 (Gráfico No. 9), lo que indicaría que falta mucho por hacer en cuanto a reforma fiscal.



En un país en el que la sociedad se ha acostumbrado a depender de la renta petrolera, la reforma tributaria –componente central de la reforma fiscal- parece una meta más difícil de alcanzar que en países donde la naturaleza se brinda menos generosa. En 1995, los ingresos petroleros (exportación de crudo y venta interna de derivados) representaron 38% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central; en 2003, fueron el 33%.

14 Vale recordar, además, que las propuestas del Consenso de Washington -la matriz teórica de la doctrina neoliberal- no recomendaban fijar el tipo de cambio. Por el contrario, preconizaban una activa política cambiaria que mantuviera esa variable lo más próxima a su valor real de equilibrio, con el fin de evitar distorsiones extremas en las cuentas corrientes y financieras de la balanza de pagos. Entonces, las motivaciones de la convertibilidad argentina y de la dolarización ecuatoriana deben buscarse en otro lugar, distinto al mencionado Consenso.

La dependencia del petróleo que padece el Fisco se ha mantenido constante a lo largo del periodo,¹⁵ pese al revelador incremento de la recaudación tributaria logrado a partir de la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI), tal vez la más significativa reforma fiscal de los últimos tres lustros. Medido como porcentaje del PIB, la recaudación de tributos pasó de 5,6% en 1994 a 10,8% en 2004 (Cuadro No. 4).

Durante el periodo de análisis, alrededor del 60% de los ingresos tributarios del gobierno central se ha originado en el impuesto al valor agregado (IVA), mientras que el impuesto a la renta, que en 1995 representó el 33%, en 2004 se redujo al 27% (Gráfico No. 10). La discusión sobre la progresividad o regresividad del IVA sigue abierta, pero parece evidente que, en conjunto, la estructura tributaria del país es regresiva. Las recomendaciones sobre reforma fiscal de los organismos multilaterales consideraron conveniente no profundizar la carga del impuesto a la renta, suponiendo que esa omisión impulsaría la inversión productiva. Lo que, como se ha visto, en el caso ecuatoriano no ha ocurrido.

Pero la necesidad de solventar las severas restricciones presupuestarias hizo indispensable echar mano de los impuestos indirectos.¹⁶ Este es otro punto para tomar con mayor cuidado la afirmación de que, el fracasado desarrollo de la economía ecuatoriana, durante los últimos quince años es consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Más exacto sería decir, al menos en lo correspondiente a reforma tributaria, que las recomendaciones fueron asumidas en la medida en la que no se vulneraron los intereses de grupos económicos reacios a desarrollar su actividad en mercados realmente competitivos.

Cuadro No. 4

Ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central, 1994-2004
-como % del PIB-

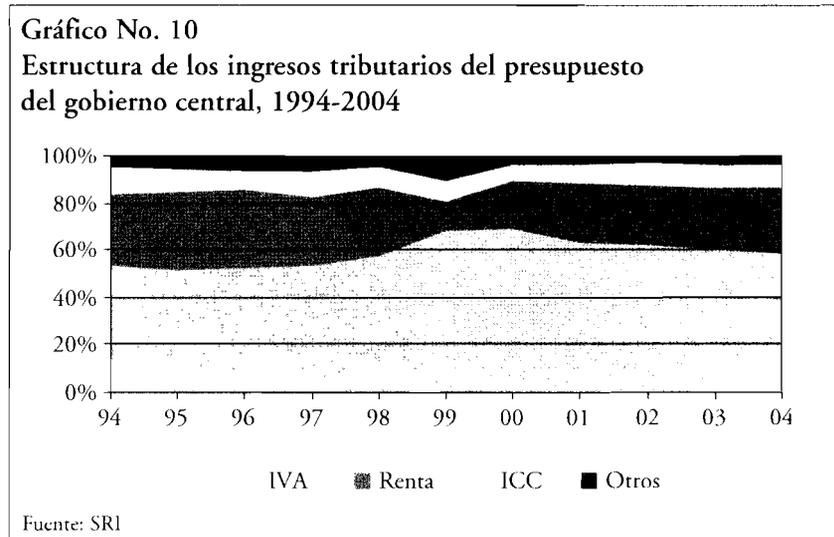
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total		12,5	13,0	11,4	10,1	14,6	19,6	17,6	16,9	16,8	17,8
Petroleros		6,6	7,4	5,4	3,9	6,3	9,2	6,4	5,7	6,1	7,0
Exportación		3,4	4,4	2,6	1,1	4,5	8,1	4,5	4,0	4,0	5,4
Derivados		3,2	3,0	2,7	2,9	1,8	1,1	1,9	1,7	2,1	1,6
Tributarios	5,6	5,9	5,6	6,0	6,2	8,3	10,4	11,2	11,1	10,7	10,8
ICC						2,9	2,0	0,0			
IVA	3,0	3,1	2,9	3,2	3,5	3,7	5,8	7,0	7,0	6,5	6,3
Renta	1,7	2,0	1,9	1,8	1,8	0,7	1,7	2,8	2,8	2,8	3,0
Consumos esp.	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,9	1,1	1,0	1,1
Otros	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: BCE

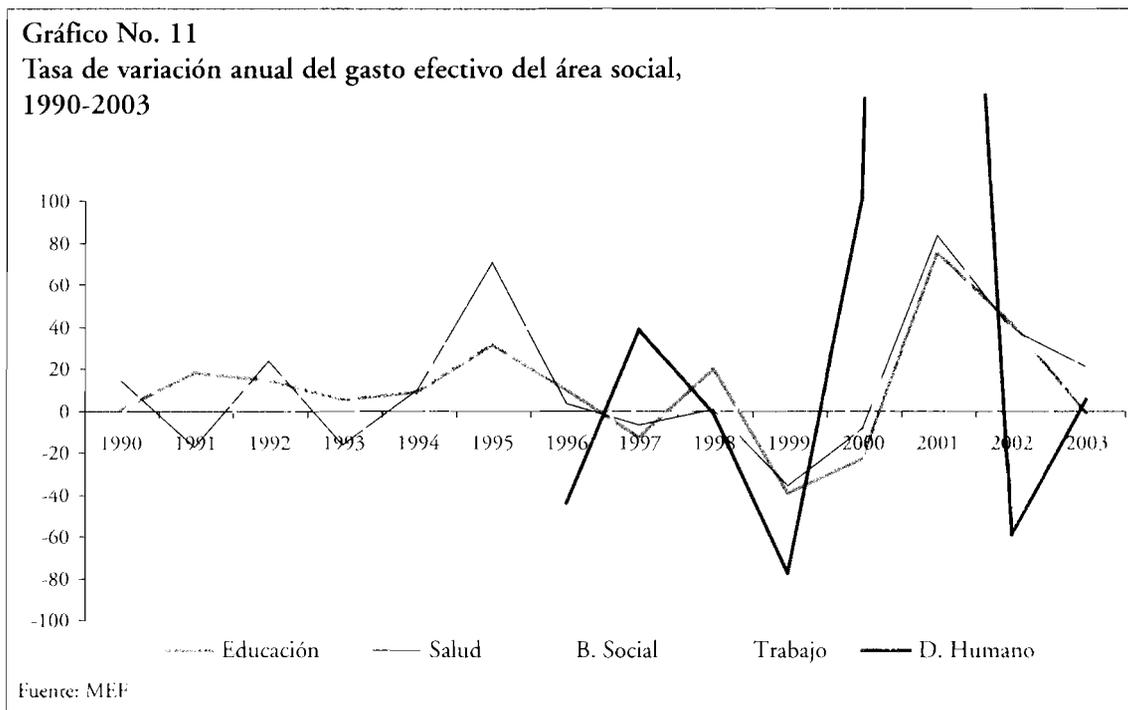
15 Uno de cada tres dólares ingresados en las arcas fiscales depende de las exportaciones de crudo y de la cantidad de recursos que se pueden conseguir a partir de la venta interna de combustibles. Así como el monto de las primeras depende del precio internacional, el de las segundas es función del monto de los subsidios implícitos que determinan los niveles tarifarios asumidos políticamente.

16 En todo caso, los abundantes ingresos petroleros –capital natural vertido irresponsablemente en el flujo del gasto público– han permitido que el IVA se mantenga en el 12%, proporción muy inferior a la fijada en Uruguay (23%), Argentina (21%), Brasil (20,5%), Chile (18%), Perú (18%), Venezuela (15,5%) y Colombia (15%), todas economías más productivas y competitivas que la ecuatoriana.

El limitado alcance de la reforma tributaria por el lado de los ingresos del presupuesto se evidencia claramente con el fracaso de la reforma del sistema aduanero que, pese al elocuente cambio de nombre (Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE), sigue amparando prácticas corruptas que significan enormes perjuicios para el Fisco y también para el sector productivo formal.



Por el lado del gasto público, el alcance de la reforma ha sido mucho menos importante. En 1992 se aprobó una Ley de Presupuestos del Sector Público que poco o nada hizo por modernizar la programación presupuestaria o por evitar que las prácticas clientelares del Congreso Nacional multipliquen hasta el absurdo las "preasignaciones".

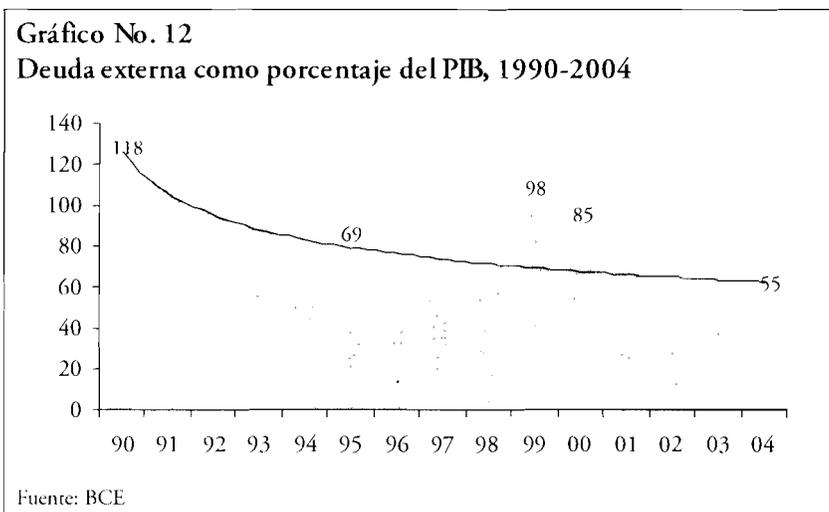


Uno de los más importantes instrumentos para controlar la exclusión social es la política pública del área social. En el periodo tratado, el presupuesto para esa área ha sido volátil y se ha ejecutado en un ambiente de incertidumbre (Gráfico No. 11). La política social estuvo supeditada a los requerimientos de corto plazo del equilibrio fiscal y a mantener una gobernabilidad crecientemente inestable. El incumplimiento del gasto presupuestado en los sectores sociales ha sido la norma, año tras año. Su calidad de “variable de ajuste” se comprueba fácilmente comparando el nivel de los porcentajes de incumplimiento de sectores de mayor peso político, como Educación y Salud, con los de menor peso, como Bienestar Social, Trabajo y Desarrollo Humano. (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5 Incumplimiento del gasto social, 1990-2003 -como porcentaje del monto total codificado-					
	Educación	Salud	Bienestar Social	Trabajo	Desarrollo Humano
1990	5,8	9,2	30,9	20,0	
1991	19,5	29,6	22,1	27,4	
1992	1,3	0,7	30,5	3,9	
1993	5,2	7,1	56,5	8,4	
1994	28,9	31,4	41,3	91,1	
1995	0,0	0,0	0,0	-88,6	0,0
1996	4,3	6,4	24,2	29,0	10,2
1997	7,9	5,2	17,4	1,3	7,7
1998	4,0	7,5	49,4	3,1	25,5
1999	0,1	0,1	4,2	1,0	0,7
2000	7,8	10,7	38,2	43,0	53,8
2001	5,2	1,5	16,4	11,2	22,6
2002	5,4	17,7	34,0	14,8	33,9
2003	9,8	15,4	11,2	11,8	14,1

Fuente: MEF

Como la dolarización no pudo terminar con el descontrol presupuestario, en 2002 se promulgó una ley de responsabilidad y transparencia fiscal que limitaba el incremento anual del gasto público (a 3,5%) y creaba un fondo de estabilización petrolera y de reducción de la deuda externa. Esta norma se acató parcialmente durante dos años en cuanto a las denominadas “reglas macro-fiscales” (las variaciones anuales del gasto), pero nunca se llegó a reducir el principal de la deuda externa. Su reforma, menos de tres años después de su promulgación, evidencia al menos dos cosas. La primera, que la dolarización jamás pudo contrarrestar las viejas prácticas clientelares heredadas del *boom* petrolero. Y la segunda, que luego de casi cinco años de estabilidad monetaria, la crisis distributiva se ha exacerbado en dos frentes: el de los sectores sociales marginados de los beneficios de la dolarización y el de los exportadores de bienes primarios agrícolas, cuyas tasas de ganancia dependen únicamente de las condiciones de los mercados mundiales (demanda y precio).



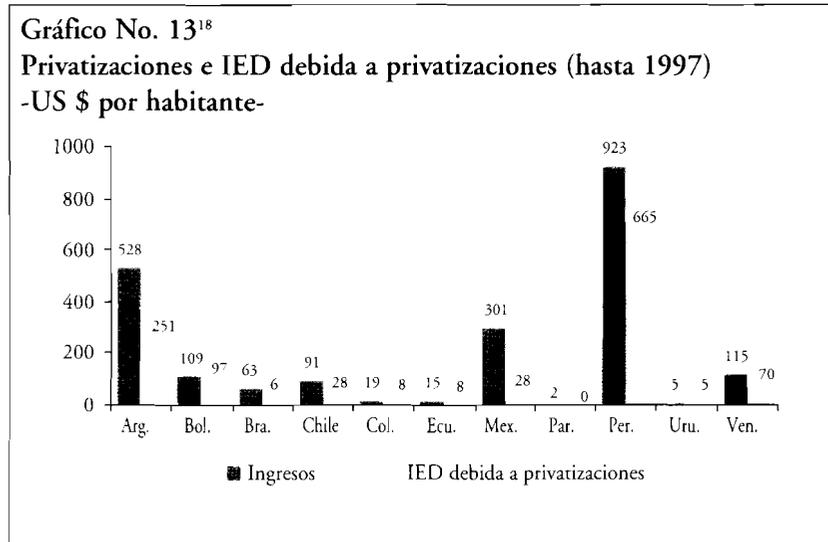
El pago de la deuda externa incrementa el grado de rigidez del gasto público. Entre 1990 y 2004 se efectuaron dos renegociaciones (el Plan Brady de 1995 y los bonos Global de 2000), con reducciones importantes del principal. Hace 15 años, la deuda representaba el 118% del PIB y en 2000 el 85%. El importante esfuerzo fiscal para reducir este pasivo lo ha comprimido en 2004 a 55% del PIB, a costa del gasto interno. Pero el *rollover* se ha constituido en política de Estado: desde hace algunos años, las necesidades de financiamiento del Presupuesto obligan a pedir prestado una cantidad similar a lo que se paga, con lo que la relación deuda / PIB está convergiendo a un nivel de entre el 50% y el 60% (Gráfico No. 12).

Se ha sugerido que el apego a las políticas de ajuste estructural promulgadas en el Consenso de Washington estaría inversamente relacionado a las condiciones macroeconómicas del país receptor. Países con agudos desequilibrios como Argentina, Perú o Bolivia, habrían sido más propensos a aceptarlo, más por desesperación que por una consensuada convicción social. Sin embargo, en todos los países parece claro que el modelo neoliberal no parte de consensos sino de posiciones autoritarias que generan respuestas desde la sociedad. En Ecuador, estas respuestas se evidenciaron en múltiples manifestaciones, en especial los levantamientos indígenas iniciados en 1990 y que, luego de una década, tuvieron el poder suficiente para derrocar a un presidente y promocionar a otro. Esperar que el neoliberalismo se aplique a partir del consenso social del país receptor de esa ideología parece utópico.

Liberalización económica

La liberalización y desregulación de la economía ecuatoriana es una asignatura pendiente, en prácticamente todos los sectores de la economía ecuatoriana. En 1992, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) reemplazó a la alicaída Junta Nacional de Planificación y un año más tarde se aprobó la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado.¹⁷ En 1994, el gasto público se logró reducir a menos del 24% del PIB (en 1987 era 31,4%) y el secular déficit del sector público se trocó en superávit del 0.6% del PIB gracias, en parte, a la reducción de empleados del sector público. Pero, como se ha visto, esta disciplina no pudo mantenerse luego de 1995.

17 Esta ley y el CONAM debían reducir el tamaño del Estado, modernizar y descentralizar sus operaciones, privatizar las empresas públicas e incrementar la competencia. "Los planes eran ambiciosos, los resultados desalentadores", comentaría, una década más tarde, un convencido consultor ortodoxo. Ver Nader Nazmi, en Falconí y Oleas (compiladores) (2004).



A nivel latinoamericano, uno de los temas más controversiales de este proceso ha sido el de las privatizaciones que, supuestamente, estaban llamadas a cumplir varios objetivos, todos preconizados por la doctrina neoliberal como indispensables para la reforma: impulsar la eficiencia económica, contrarrestar el déficit fiscal, alentar la inversión extranjera y beneficiar a los consumidores finales.

No por defender la pertinencia o bondad de esta política, es necesario precisar que sólo Uruguay y Paraguay hicieron menos privatizaciones que Ecuador durante los siete primeros años de la década final del siglo pasado (Gráfico No. 13). Entre 1988 y 1995, Ecuador privatizó 11 empresas públicas por un valor de \$ 169,4 millones (Cuadro No. 6). De las nueve empresas privatizadas, tres (las de cemento y la de fertilizantes) siguen siendo monopolios naturales; dos estaban al borde de la quiebra (Aztra y Ecuatoriana); y dos no tenían importancia económica suficiente para generar controversia (Hotel Colón y el Parque Industrial de Cuenca).

Cuadro No. 6
Privatizaciones: empresas, sector económico y valor de venta, 1988-1995

año	Empresa	Sector económico	Valor US \$ millones
1993	La Cemento Nacional	Minería no metálica	0.8
1994	La Cemento Nacional	Minería no metálica	53.8
	Cementos Selva Alegre	Minería no metálica	40.0
	Fertisa	Química Básica	0.9
	Bolsa de Valores de Guayaquil	Financiero	0.3
	Bolsa de Valores de Quito	Financiero	0.3
	Parque Industrial Cuenca	Servicios empresariales	0.2
	Aztra	Alimentos	0.1
	Hotel Colón	Servicios de turismo	0.0

18 Este gráfico ha sido elaborado a partir de dos fuentes: L. Bouton y M.A. Simlinski (1997), para las cifras de privatización e IED debida a privatizaciones; y Alan Heston, Robert Summers, Bettina Aten (2002).

1995	Ecuatoriana de Aviación	Transporte aéreo	33.0
	Cementos Selva Alegre	Minería no metálica	40.0
	Total		169.4
Fuente: International Finance Corporation			

El escaso o nulo interés por modernizar el sector productivo que buscaban estas transferencias de dominio quedó perfectamente claro cuando las dos minúsculas bolsas de valores que operan en el país se vendieron en forma separada, a representantes de los grupos empresariales de las dos ciudades más importantes del país, desperdiciándose una oportunidad irreplicable de fusionarlas para aprovechar al menos las economías de escala que hubiera supuesto su unión.

Luego de 1995 fracasaron todos los intentos por privatizar las empresas realmente apetecidas por el capital internacional -como las telefónicas, y las generadoras y distribuidoras de energía eléctrica.¹⁹ Más bien ocurrió lo contrario, como en 1999, cuando la empresa privada de distribución eléctrica de Guayaquil (Emelec) fue intervenida por causa de su insostenible situación financiera y por sus vinculaciones de índole colusoria con el Banco del Progreso.²⁰

En 1995 la modernización estaba paralizada y su principal artífice, acusado de peculado, fue obligado a salir del país. Tres años más tarde, se trató de reactivar el proceso mediante una nueva Constitución Política que daba mayores posibilidades a la inversión privada en sectores económicos tradicionalmente controlados por el Estado. Además se profundizó el esquema de descentralización y desconcentración y se dio respaldo constitucional a la modernización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que terminaría por fracasar en 2001.²¹

El más ambicioso programa de liberalización auspiciado por las reformas de inspiración neoliberal se inició en 1992, con las modificaciones a la Ley de Régimen Monetario, seguidas dos años más tarde por la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que reemplazó a la Ley de Bancos de 1927. Esta última desreguló agresivamente los mercados financieros, abrió canales para el flujo internacional de capitales y promovió la consolidación de grupos financieros mediante vinculaciones crediticias y tasas de interés discriminatorias.²² El esquema supuso la autorregulación del sistema financiero y descuidó negligentemente la capacidad de control del ente regulatorio. Estos dos errores fueron demasiado graves en una sociedad en la que el mercado político se superpone al mercado económico, como lo corroboró la crisis que arrasó el sistema financiero ecuatoriano entre 1998 y 1999. Los oscuros contubernios perpetrados entre los grupos de poder y los gobernantes de turno (en realidad, sus representantes) idearon mecanismos de salvamento bancario que finalmente costaron alrededor de \$ 3.500 millones (una

19 Pese a los cambios legales, como la Ley de Reformas Especiales a las Telecomunicaciones (1995), y la controversial Ley para la Transformación Económica del Ecuador (2000).

20 En septiembre de 2005, los sectores productivos de la costa han propuesto, nuevamente, que la EMELEC, astutamente cambiada de nombre por CATEG, sea entregada a un administrador internacional "con cero deudas". Si se da paso a este pedido, los pasivos de esa empresa distribuidora deberán ser absorbidos por el Estado (unos \$ 1.300 millones correspondientes a EMELEC más unos \$43 millones correspondientes a CATEG), es decir una nueva socialización de una deuda privada. Si este problema fuese únicamente tarifario, como se alega, ¿por qué la Empresa Eléctrica Quito no tiene un problema similar?

21 El primer intento imporrante por modernizar el IESS fue sometido a consulta popular en 1995 y la población rechazó la propuesta oficial. Diez años más tarde, el pregón de una nueva campaña electoral no tuvo mejor pretexto que la sanción parlamentaria a favor de la devolución de los fondos de reserva de los afiliados, con lo que finalmente esa entidad ha vuelto al esquema de reparto "bismarckiano" que la vio nacer en la década de los años treinta del siglo pasado, aunque en medio de un escenario laboral mucho menos protegido que hace una década.

22 Se las conoce como "tasas corporativas", que permiten la captación de créditos a intereses menores en beneficio de las empresas más grandes, generalmente vinculadas a los accionistas de las entidades financieras.

cuarta parte del PIB de 2000) y que no pudieron evitar la quiebra de 14 entidades bancarias. Pero sí provocaron la mayor crisis que recuerde la historia económica ecuatoriana y un nuevo y agudo proceso de exclusión social.

Tras el fracaso de la reforma financiera, sólo quedó incólume la apertura de las cuentas de capital. En este sentido, la economía ecuatoriana es más abierta que la chilena, el ejemplo paradigmático del modelo neoliberal. Mientras en Chile recién se ha comenzado a desmontar los controles al ingreso de capitales, en Ecuador prácticamente no los detiene nada. Esta sería una de las importantes causas del fracaso del modelo ecuatoriano. Simplemente no se tuvo ningún cuidado en exponer una economía pequeña y frágil al esquema de casino especulativo que fue aprovechado por el capital transnacional en México, Asia, Brasil y Rusia durante la década final del siglo pasado.

Finalmente, la crisis financiera arrasó con la nueva Constitución, no sólo por la suplantación de la moneda nacional por el dólar norteamericano, sino especialmente por la rampante colusión del poder financiero con el gobierno y autoridades económicas para utilizar en su beneficio las instituciones nacionales.²³ Luego de la crisis, las reformas buscaron amparo en las controversiales leyes “Trole”, presentadas como indispensables en el nuevo esquema monetario.

La dolarización –sus artífices auguraban que era la panacea para modernizar un país ingobernable- ha tenido la virtud de estabilizar los precios y de evitar la pérdida de poder adquisitivo de las grandes mayorías. Sus efectos en la cuenta corriente, sintetizados líneas arriba, han sido, sin embargo, casi los mismos que se hubieran sentido con un régimen cambiario fijo, salvo por el relativo alivio de la reciente devaluación del dólar con respecto al euro y al yen. Pero nada más; la rigidez del gasto público y el opresivo peso del pago de la deuda externa hicieron indispensable, en junio de 2002 promulgar la llamada Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, que establecía un tope al incremento anual del gasto y varios fondos de estabilización cuyos principales beneficiarios eran los acreedores externos. Esta ley trataba de asegurar la consistencia temporal del gasto público, indispensable para el sostenimiento de la dolarización, y reducía significativamente el riesgo de no pago de la deuda externa; era casi una camisa de fuerza para la política fiscal, contraria en sí misma a una gestión soberana de la política económica. Paradójicamente, fue presentada en su momento como el mayor logro del ajuste estructural ecuatoriano.

El contenido real de la liberalización económica aplicada al caso ecuatoriano se sintetiza en el rechazo de las cámaras de la producción al proyecto de ley de control de los monopolios que trató de expedirse entre 2002 y 2003, o en la forma en que fue concesionada la telefonía móvil en 1994 y 1995, o en la crítica situación en la que se mantiene el sector eléctrico. La desconfianza social en el proceso de liberalización económica condujo a crear un “Fondo de Solidaridad” que supuestamente administra al amparo del derecho privado los activos de las empresas estatales que no pudieron privatizarse (básicamente, las empresas de telefonía fija –Andíntel S.A. y Pacífictel S.A.- y las empresas de capital público del sector eléctrico –de generación, transmisión y distribución), pero que está liderado por un directorio que, en la medida en que es nombrado por el Ejecutivo, tiene un aberrante carácter político-clientelar. La privatización que plantea el neoliberalismo no necesariamente es la solución, pero el Fondo de Solidaridad es el más claro ejemplo de los mecanismos que pueden idear los grupos de poder económico con el fin de perpetuar un rentismo prevalido de las más descaradas prácticas de corrupción.

23 La Constitución de 1998 señala que la moneda nacional es el sucre y que el principal cometido del Banco Central del Ecuador, entidad técnica y autónoma, es velar por la estabilidad monetaria. Sin embargo, a los pocos días de su vigencia, la colusión entre los políticos de turno y ciertos banqueros de la Costa obligaron al flamante –y supuestamente autónomo- Directorio del BCE a conceder el primer préstamo de salvataje a la mayor entidad bancaria de entonces. Esta trascendental decisión no se justifica en ninguna de las propuestas neoliberales o del Consenso de Washington. En verdad, no es posible justificarla de ninguna forma, por lo que su explicación podría tener fundamentos más prosaicos.

Las dinámicas económicas son, sin embargo, mucho más fluidas que el *status quo*, como lo demuestra el avasallador ímpetu con el que en mayo de 2004 comenzó a negociarse la propuesta norteamericana para establecer un tratado de libre comercio (TLC) con los países andinos, convenientemente acotados a Colombia, Ecuador y Perú. La negociación de este complejo documento preparado por el Departamento de Comercio de EE.UU. ha servido para confirmar la precaria situación del aparato productivo ecuatoriano, la falta de representatividad del equipo negociador, la desarticulación del sector público y la ausencia de los sectores sociales. Si la liberalización económica implica ganancias en productividad y competitividad, para Ecuador la firma del TLC sería tan inconveniente hoy como lo habría sido hace quince años.

El único estudio de impacto preparado para iluminar los alcances de la propuesta fue minimizado por el equipo negociador, como si la única opción del país fuera firmar el TLC (Morales, et al 2005). Pero se conoce, por los estudios del World Economic Forum, que de partida Ecuador tiene una condición precaria, más en lo microeconómico que en lo macro (Cuadro No. 7). Las consecuencias en exclusión social que podría tener este tratado son en extremo peligrosas, pues provocaría quiebras y pérdidas masivas de puestos de trabajo en el sector agrícola (si no se eliminan los subsidios norteamericanos o se establecen rigurosas y prolongadas salvaguardas), encarecería los medicamentos (por impedir el comercio de productos genéricos y prolongar el monopolio de los datos de prueba) y elevaría los costos de producción de ramas de exportación como flores y banano (también por el impedimento a productos genéricos).²⁴

Cuadro No. 7							
Ranking de competitividad de los países negociadores del TLC							
	GCI	TI	PII	MEI	BCI	COSR	QNBER
EE.UU.	2	1	21	15	1	2	2
Colombia	64	68	61	66	58	58	61
Perú	67	71	58	68	76	77	74
Ecuador	90	88	90	89	94	90	95

GCI: Índice de crecimiento de la competitividad
 TI: Índice tecnológico
 PII: Índice de instituciones públicas
 MEI: Índice de ambiente macroeconómico
 BCI: Índice de competitividad de los negocios
 COSR: Ranking de estrategia y operación empresarial
 QNBER: Ranking de la calidad del ambiente de negocios

Fuente: World Economic Forum, 2004.

El mercado de trabajo: fuente de exclusión social

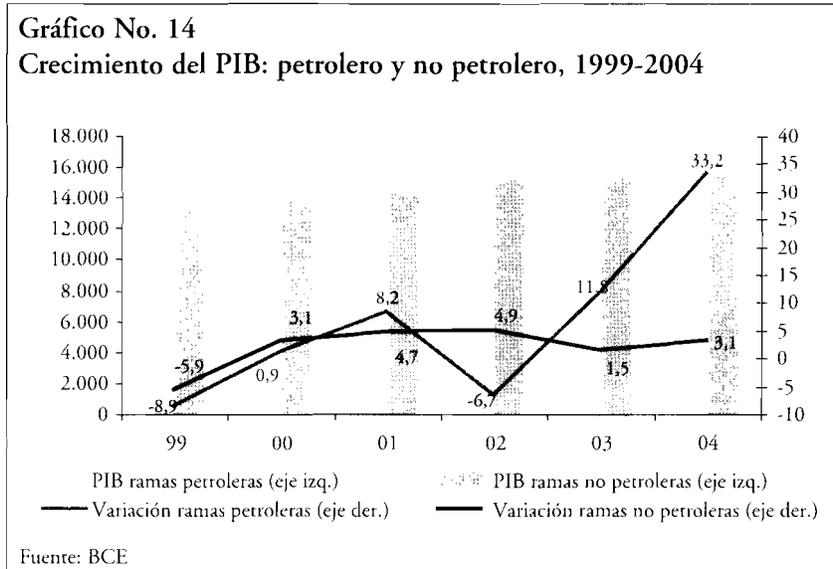
Al contrario de lo ocurrido durante la revolución industrial del siglo XIX, en la actualidad las funciones de producción de una inmensa cantidad de ramas de actividad requieren cada vez de menos fuerza de trabajo. Si en la economía clásica la explotación era causa fundamental de la pobreza, en la actualidad la exclu-

24 Antes de aprobar el Cafta (Central America Free Trade Agreement), el 80% de las exportaciones centroamericanas ya ingresaban a EEUU sin pagar aranceles. El primer efecto de ese tratado será abrir el mercado centroamericano a la producción norteamericana. La Federación de Granjeros de EEUU espera que el Cafta incremente las exportaciones agrícolas en \$ 1.500 millones anuales y la Asociación Nacional de Manufactureros espera vender unos \$ 1.000 millones más por año. Sobra mencionar las estrechas similitudes que existen entre TLC y Cafta.

sión es tan preocupante como aquella, en especial en los países del Sur. La revolución tecnológica de los últimos decenios ha hecho del conocimiento el insumo esencial de las nuevas ramas productivas, liberando parcialmente a la industria de su dependencia de los productos de base y desencadenando un doble movimiento de polarización social y de marginación de la población desfavorecida.

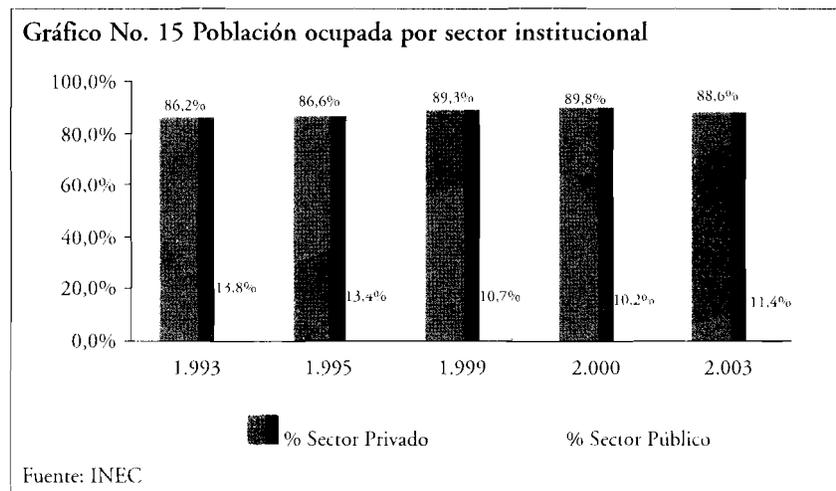
Cuadro No. 8					
Población total por condición de actividad, 1993-2003					
-área urbana-					
	1.993	1.995	1.999	2000	2003
Población total	6.427.324	7.037.563	8.023.455	8.221.639	8.568.626
Población menor de 10 años	1.398.255	1.468.250	1.742.514	1.749.487	864.803
Población en edad de trabajar	5.029.069	5.569.313	6.280.941	6.472.152	7.703.824
Población económicamente activa	2.891.644	3.104.314	3.769.581	3.710.462	3.998.585
Ocupados	2.650.813	2.891.659	3.226.128	3.377.332	3.535.884
Ocupados Plenos	1.194.570	1.391.794	1.081.044	1.132.075	1.341.039
Subempleados	1.456.243	1.499.865	2.145.084	2.245.257	2.194.845
Visibles	120.838	87.959	245.349	215.166	240.378
Invisibles	161.208	124.324	552.755	529.960	393.299
Subempleo product.	1.174.197	1.287.582	1.346.981	1.500.131	1.561.167
Sector moderno	1.129.416	1.255.762	1.417.082	1.373.161	1.487.546
Actividades agrícolas	193.975	178.626	233.270	288.356	323.730
Servicio doméstico	153.225	169.689	228.795	214.475	163.441
Desocupados	240.831	212.655	543.453	333.130	462.701
Cesantes	146.238	127.662	366.239	199.724	268.661
Nuevos	94.593	84.993	177.213	133.406	194.040
Población económicamente inactiva	2.137.425	2.464.999	2.511.360	2.761.690	3.705.239
Fuente: Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC					

Los países de menor desarrollo ocupan un lugar crecientemente subordinado en los circuitos internacionales de producción de riqueza e intercambio y se los presiona a retomar su histórico papel de meros proveedores de materias primas. En Ecuador, las estadísticas del comercio exterior confirman la importancia creciente de la exportación de *commodities* (bienes primarios) y de la importación de manufacturas –perecibles o no- que podrían producirse aquí mismo. Esta tendencia ha provocado que entre 1993 y 2003, según las Encuestas de empleo, subempleo y desempleo del INEC, la población económicamente inactiva haya tenido una tasa absoluta de crecimiento de 73,4%, al tiempo que la ocupación plena apenas creció 12,3%. Mientras la población en edad de trabajar se incrementó en 53,2%, el subempleo visible prácticamente se duplicó (con una variación de 98,6%) y el desempleo invisible se triplicó (144%). El Cuadro No. 8 presenta el resumen de la evolución del mercado de trabajo en la última década.



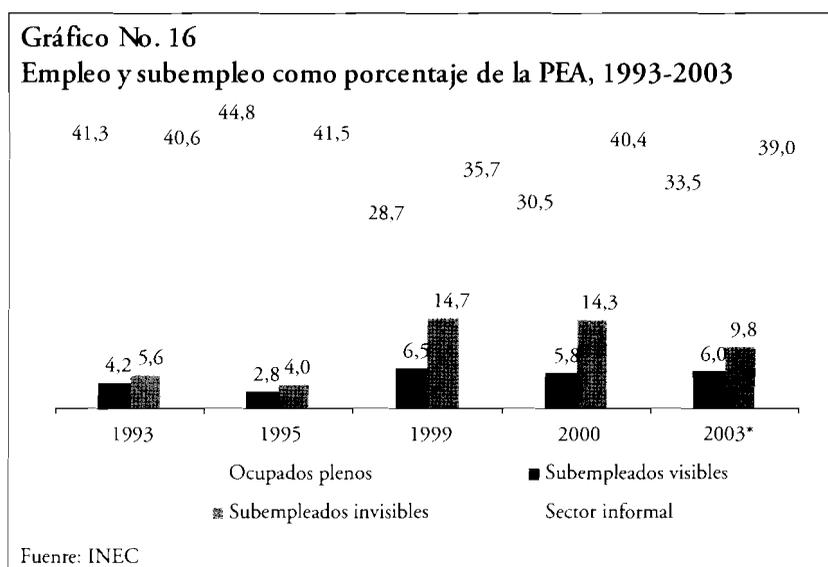
El proceso de reprimarización de la economía se corrobora por el incremento absoluto del 66,9% del empleo agrícola (entre 1993 y 2003). Sin embargo, esta reprimarización está fuertemente condicionada a la explotación petrolera que, a partir de 2000, ha crecido a una tasa promedio anual de 9,5%, mientras que las ramas no petroleras lo han hecho al 3,5% en promedio (Gráfico No. 14): la actividad más importante en la actualidad, como se ha señalado, no tiene capacidad de expandir significativamente su demanda de trabajo, mientras que la que ha demandado más mano de obra –la agrícola- presenta severos problemas de productividad.

Todos estos factores han agudizado la marginalización laboral. Entre 1993 y 2003 el número de desocupados se incrementó 92,1% y el de cesantes, 83,7%. La mano de obra que no ha podido sostener sus empleos ha sido expelida a la periferia del mundo laboral, sea como desocupados, como subempleados o como fuerza laboral del sector informal, que entre 1993 y 2003 tuvo una tasa de crecimiento absoluta de 33%, casi tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo plenamente ocupada. Esta exclusión constituye causa instrumental de la pérdida de la condición social y de los recursos de la fuerza de trabajo. El elevado índice de desempleo y subempleo muestra la magnitud de la exclusión social en todos los países capitalistas (Bessis 1995).

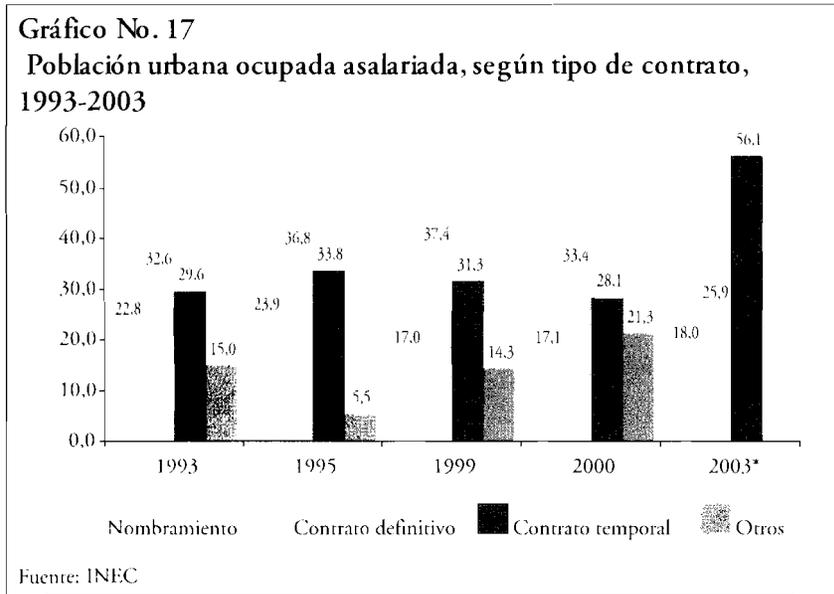


La escasa capacidad del sector privado para absorber la nueva oferta de trabajo se refleja en el hecho de que durante los años de la reforma y el ajuste, que suponían debía facilitar una mayor participación de éste en la generación de valor agregado, la población ocupada pasó de 86,2% del total a 88,4% del total (Gráfico No. 15). Al mismo tiempo, el gobierno cedió empleos desde 13,8% del total en 1993 hasta 11,4% en 2003. Pero no solo que el sector privado no ha podido absorber la oferta de mano de obra –las escasas tasas de inversión fuera del sector petrolero están estrechamente relacionadas con este resultado- sino que lo ha hecho en forma deficiente, pues los plenamente ocupados, la inmensa mayoría de los cuales se encuentra en el sector moderno de la economía, han pasado de representar en 1993 el 41,3% de la población económicamente activa (PEA) a solo el 33,5% en 2003. Mientras tanto, el sector informal se ha mantenido alrededor del 40% de la PEA, incluso en los años de 1999 y 2000, los de la crisis financiera, cuando el empleo del sector moderno descendió a 28,7% y 30,5% de la PEA, respectivamente.

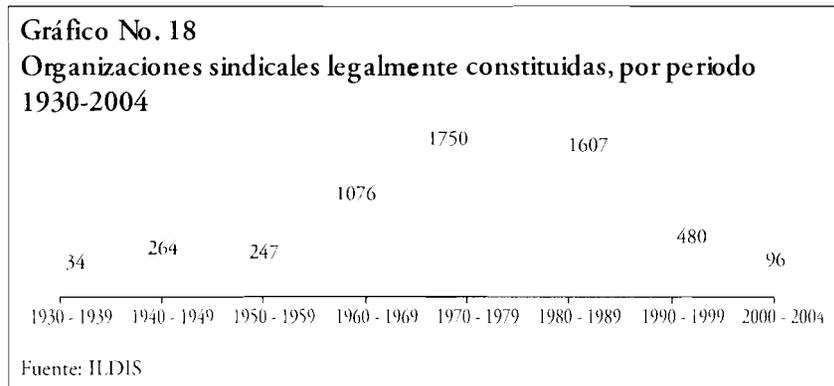
La variable de ajuste de este peculiar mercado de trabajo, en el que se puede encontrar al menos dos segmentos de oferta y demanda, constituye el desempleo, sea abierto o invisible, que también muestra una ponderación incremental entre 1993 y 2003, como contraparte del agudo descenso, de casi 8 puntos porcentuales, de la tasa de participación del empleo en el sector moderno de la economía (Gráfico No. 16).



La población activa que pudo mantenerse dentro de los circuitos de empleo formales ha sufrido una constante afectación de su estabilidad laboral. Hasta 1995, quienes estaban amparados por nombramientos o contratos definitivos llegaron a representar el 60,7% de la población urbana ocupada asalariada. Pero luego de la crisis, en 2003 sólo representaron el 43,9% (Gráfico No. 17). Simultáneamente, aquellos que estaban contratados temporalmente o bajo otras modalidades no permanentes, se incrementaron del 39,3% en 1995 al 56,1% en 2003.



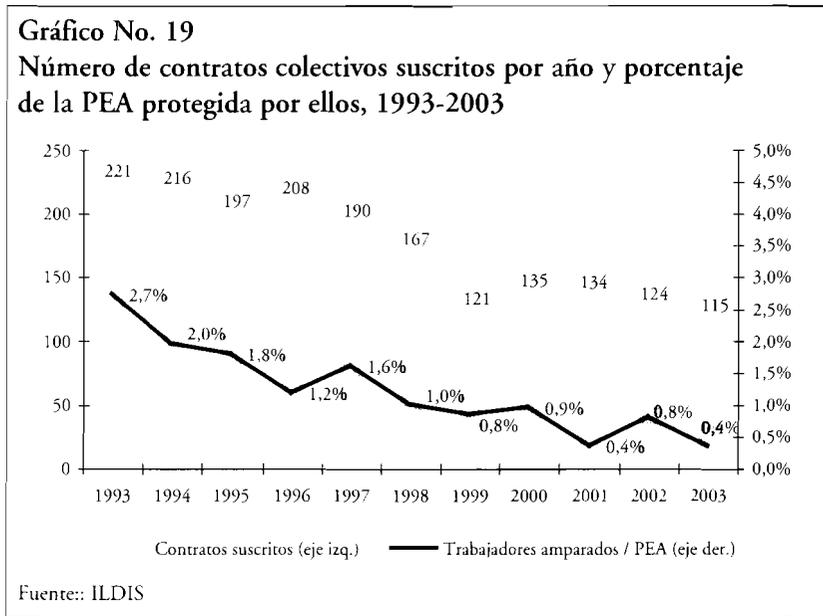
Esta tendencia ha sido acompañada de una acelerada desestructuración de la organización laboral (asociaciones, comités de empresas y sindicatos integrados por trabajadores dependientes, excepto asociaciones y sindicatos de trabajadores autónomos), que presenta una clara tendencia decreciente de largo plazo. En el periodo 1970-79, el Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILDIS) detectó 1.750 organizaciones sindicales legalmente constituidas. Tres décadas más tarde, en el lapso 2000-04, se han reducido a solo 96 (Gráfico No. 18).



Si liberalización económica significa el desmantelamiento de las organizaciones laborales, a diferencia de lo que ha ocurrido con el capital y las conductas empresariales, en el trabajo se habría logrado un incuestionable acercamiento hacia un mercado de mano de obra carente de las “fricciones” que generarían los sindicatos y comités de empresa para la libre contratación.

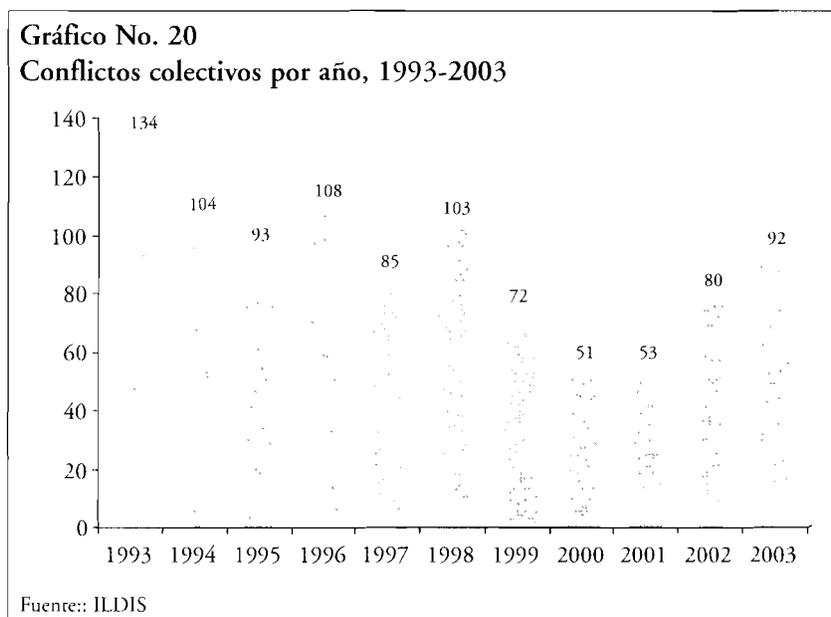
Mientras las organizaciones sindicales se reducían de 480 a 96 (entre 1990 y 2004), los contratos colectivos suscritos bajaron de 221 celebrados en 1993 a solo 115 en 2003. Esta última cifra sigue siendo menor a los 121 contratos colectivos registrados en 1999, año de la peor crisis que recuerda la historia económica ecuatoriana (Gráfico No. 19). Lo que corrobora la desinstitucionalización del mercado de trabajo y la lenta capacidad de recuperación del aparato productivo luego de una crisis de la gravedad de la de 1998-99.

Pero además de la reducción de los contratos colectivos, la cantidad de trabajadores amparados por ellos también se redujo, medida como porcentaje de la PEA. En 1993 el 2,7% de la PEA estaba amparada por contratos colectivos, porcentaje que descendió constantemente hasta 1999, el de la crisis, cuando sólo 0,8% de la PEA tenía ese amparo. Cuatro años más tarde, y pese a la relativa recuperación de la economía sustentada en la estabilidad de precios, un minúsculo 0,4% de la PEA recibe la protección de los contratos colectivos (Gráfico No. 19).



Los cambios a la legislación laboral contenidos en las leyes “Trole”, justificadas como indispensables para sostener la dolarización, tendrían mucha relación con este resultado. Una vez más, el carácter asimétrico del cambio de modelo de la economía ecuatoriana se muestra evidente: los resultados de la desregulación son claros para el mercado de trabajo, pero no tienen la misma definición del lado del empresario.

Si la organización laboral se ha desestructurado, paulatinamente como consecuencia de la impuesta necesidad de desregular el mercado de trabajo, la conflictividad presenta una tendencia diferente. En la década pasada, conforme se agravaba la crisis que desembocaría en la dolarización, los conflictos colectivos por año se redujeron de 134 por año en 1993 a 51 en 2000. Esta tendencia indica un fenómeno extraño, con reducción de la organización sindical, deterioro del poder adquisitivo de los salarios reales y disminución de los conflictos. Luego de 2000, la desestructuración de la organización laboral se ha acelerado, los salarios reales no han sufrido tan agudamente los efectos de la inflación, pero los conflictos colectivos se han incrementado de 51 en 2000 a 92 en 2003. (Gráfico No. 20). Lo que requiere mayor investigación para determinar las causas subyacentes.



Una de las válvulas de despresurización de este acelerado cambio del mercado laboral ha sido el subempleo, que en el caso de la fuerza de trabajo masculina creció del 30,1% al 32,8% (como porcentaje de la PEA), entre 1993 y 2003. En el caso de las mujeres, el crecimiento del subempleo tuvo una tendencia similar: de 20,3% a 22,1% (Cuadro No. 9).

Cuadro No. 9
Población urbana subempleada según sexo y nivel de instrucción
-como porcentaje de la PEA-

	1993	1995	1999	2000	2003
Hombres					
Ninguno	1,2	1,0	1,2	1,4	1,3
Centro de alfabetización	0,2	0,0	0,0	0,3	0,1
Primaria	14,5	13,0	15,3	16,7	13,7
Secundaria	11,8	11,9	14,3	15,5	13,8
Superior	2,4	3,2	3,2	3,9	4,0
Total hombres	30,1	29,2	34,0	37,8	32,8
Mujeres					
Ninguno	1,0	0,8	1,1	1,1	0,9
Centro de alfabetización	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0
Primaria	8,0	7,4	9,0	8,4	7,5
Secundaria	8,7	8,5	9,7	9,7	9,3
Superior	2,4	2,5	3,1	3,4	4,4
Total Mujer	20,3	19,1	22,9	22,7	22,1

Fuente: INEC

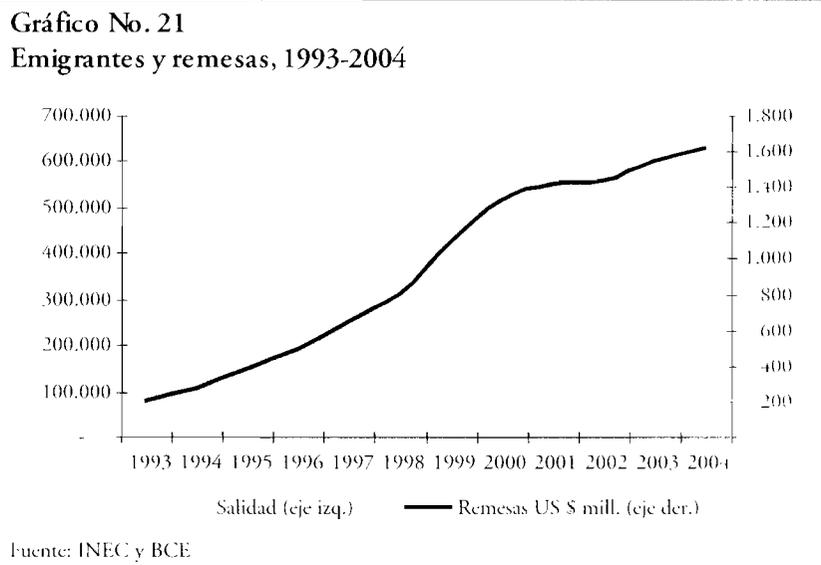
La deficiente asimilación de fuerza de trabajo en los mercados formales es más evidente si se considera el nivel de instrucción. El subempleo de hombres con educación superior prácticamente se duplicó, al pasar del 2,4% de la PEA en 1993 al 4% en 2003, mientras en las mujeres lo hizo del 2,4% al 4,4%.

Cuadro No. 10					
Población urbana subempleada según sexo y rangos de edad					
-como porcentaje de la PEA-					
	1993	1995	1999	2000	2003
Hombres					
Entre 10 y 11 años	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Entre 12 y 14 años	1,4	0,9	1,0	1,0	0,7
Entre 15 y 24 años	7,6	7,0	9,0	9,3	7,4
Entre 25 y 54 años	16,8	16,7	20,1	22,1	19,6
Mayor de 54 años	4,0	4,3	3,8	5,1	5,0
Total Hombre	30,1	29,2	34,0	37,8	32,8
Mujeres					
Entre 10 y 11 años	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Entre 12 y 14 años	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3
Entre 15 y 24 años	4,4	3,6	5,2	5,4	4,3
Entre 25 y 54 años	13,1	12,5	14,7	14,4	14,7
Mayor de 54 años	2,1	2,5	2,4	2,4	2,5
Total Mujer	20,3	19,1	22,9	22,7	22,1
Fuente: INEC					

La incidencia del subempleo en el área urbana ha tendido a incrementarse más rápidamente en la fuerza de trabajo con una edad comprendida entre los 25 y los 54 años. En el caso de los hombres, llegó a representar el 22,1% de la PEA en 2000, y en el de las mujeres, el 14,7% de la PEA en 1999 (Cuadro No. 10). Pero mientras en los primeros la convalecencia de la crisis redujo levemente su participación a 19,6%, en las segundas se ha mantenido en el mismo porcentaje.

Cuadro No. 11					
Población urbana asalariada ocupada, según afiliación al IESS					
	1.993	1.995	1.999	2.000	2003*
Afiliados	734.845	817.863	839.620	786.099	815.827
No afiliados	649.942	724.998	894.026	1.059.401	1.186.576
Total	1.384.787	1.542.861	1.733.646	1.845.500	2.002.403
% afiliado	53,1%	53,0%	48,4%	42,6%	40,7%
% no Afiliado	46,9%	47,0%	51,6%	57,4%	59,3%
Fuente: INEC.					

La crisis del empleo formal se corrobora en la tendencia de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) experimentada entre 1993 y 2003, según las encuestas del INEC. En el primer año de referencia, los ocupados asalariados protegidos por la seguridad social representaban 53.1% de ese total, mientras los carentes de esa protección eran el 46.9%. Diez años más tarde, los protegidos se habían reducido a 40.7% mientras los no protegidos se incrementaron a 59.3%. En este lapso de tiempo habían fallado dos intentos de modernización del IESS. Los recientes acontecimientos –la obligación de devolver los fondos de reserva dispuesta por el Congreso Nacional- sin duda contribuirán a acelerar este proceso.



La más palpable demostración de la exclusión social generada en el mercado de trabajo ecuatoriano es el fenómeno de la emigración. Entre 1993 y 1997, las estimaciones oficiales del número de personas emigradas pasaron de 235 mil por año a 320 mil por año. Durante los años de crisis (1999 y 2000) las salidas prácticamente se duplicaron y, más preocupante, luego de ella, se han incrementado más todavía: en 2002 se estiman en 626 mil el número de personas emigradas (Gráfico No. 21).

Paradójicamente, esta tragedia social ha sido vista por los gestores de las políticas públicas como un importante –y positivo- factor monetario para sostener la balanza de pagos durante todo el periodo. En efecto, desde 1998, las remesas repatriadas por los emigrantes se constituyeron en el segundo rubro de divisas de la cuenta corriente, sólo precedido por las ventas externas de petróleo, pero de mayor volumen que banano, camarón y flores. Lo que evidencia la miopía de la visión económica ortodoxa: una comparación de esta naturaleza asume que la fuerza de trabajo es una mercancía de características económicas esencialmente similares al petróleo, banano o camarones. Los dramas familiares y las tragedias humanas implícitos en cada aventura migratoria son externalidades que no vendría a cuento considerar.

Para retomar un crecimiento inclusivo

La evidencia analizada en este ensayo atestigua una indudable relación entre exclusión social y modelo de crecimiento. Dentro de las especificidades de éste, destaca el mayor grado de desregulación del mercado laboral, que se corresponde con una creciente exclusión social de la fuerza de trabajo, constatada en la dis-

minución de la participación de la población activa en los circuitos laborales formales, en el incremento del desempleo estructural, del subempleo y trabajo informal, en el creciente predominio de relaciones contractuales aleatorias y temporales, en la reducción de la protección del sistema de seguridad social y, especialmente, en la emigración de la fuerza de trabajo, que ha alcanzado niveles catastróficos.

Los otros tres componentes del proyecto neoliberal muestran menores grados de consistencia con el modelo de crecimiento ecuatoriano. La apertura económica actual es menos pronunciada que la detectada hace quince años, sin embargo de lo cual la dependencia externa del Ecuador es ahora más profunda que entonces. Este factor tiene profundas implicaciones instrumentales de exclusión social, dada la estructura de la canasta de exportaciones y el peso de los bienes perecibles de consumo final importados.

El ajuste estructural ha sido parcial, en la medida que desde el lado de los ingresos del sector público se mantiene la dependencia del petróleo, pese al significativo incremento de las recaudaciones tributarias a partir de la creación del SRI –tal vez el más importante logro de la reforma estructural de la década pasada. Sin embargo, como la expansión de las recaudaciones tributarias no ha sido producto expreso de la elección pública, sino el resultado de una condición de los organismos multilaterales de crédito, puede constituirse en el origen de pugnas distributivas que agudizarían los procesos de exclusión. En un país en que uno de cada tres dólares ingresados a las arcas fiscales proviene del petróleo, se generan poderosos incentivos para captar esas rentas. Dadas las falencias del sistema democrático, la eficiencia de las conductas rentistas es función directa del poder político y social ejercido por el captor.

Del lado del gasto social, que normativamente debería concebirse como factor de inclusión social, la perspectiva es menos halagadora. Ecuador gasta un décimo de la media per cápita de gasto social en América Latina (\$ 543 por año). Durante el periodo revisado, el gasto social se ha convertido en una variable de ajuste del equilibrio fiscal que no responde a una política consistente de largo plazo. Se podría conjeturar que los sectores con mayor operatividad política (salud y educación) son los que menos sufren los efectos de la necesidad de cumplir el equilibrio fiscal, a costa de los marginales (vivienda, bienestar social y trabajo). Sin considerar factores de eficiencia en el gasto social, la evidencia conduce a confirmar la hipótesis central de este ensayo.

El punto menos claro para asimilar el modelo de crecimiento ecuatoriano a la propuesta neoliberal es el relacionado con la liberalización económica. La estructura empresarial de la actualidad es prácticamente la misma que hace quince años; las privatizaciones fueron marginales y el Estado sigue controlando las principales empresas públicas para alimentar los compromisos clientelares del gobierno de turno. La operación del Fondo de Solidaridad ejemplifica esta afirmación. La estructura productiva mantiene su carácter regional y monopólico, contribuyendo a segmentar los mercados de trabajo, capital y crédito y constituyéndose en factor adicional de exclusión, al desperdiciar economías de escala básicas.

Las estructuras del país no han cambiado ni con la dolarización ni con el neoliberalismo. La sociedad ecuatoriana sigue siendo tremendamente autoritaria. La dolarización se impuso, pese a constituir la más flagrante infracción constitucional. El caciquismo sigue prevaleciendo: quienes dicen defender el mercado recurren una y otra vez al Estado para salvar sus intereses; no quieren que funcione el mercado, como se evidenció cuando la Cámara de Comercio de Quito impidió la aprobación de la ley de competencia para controlar a los monopolios.

En general, en el actual estado de situación, se han olvidado las necesidades colectivas en beneficio del cumplimiento de ciertos equilibrios nominales y de la atención de grupos específicos. Los recursos naturales, en especial los no renovables o lentamente recuperables, se continúan “malbaratando” y sus beneficios excluyen a la mayoría de la población.

Esto no ha sido el resultado del “economicismo” puro y simple prevaleciente en el proceso chileno, en el que claramente existe un proyecto nacional sostenido en el largo plazo. En el caso ecuatoriano existen poderosos factores, cuya acción se inscribe más en la economía política que en la política económica, que

deben ser integrados como variables explicativas del fracaso del crecimiento, de la permanencia de la pobreza y de la exclusión social.

Para funcionar, los modelos económicos requieren cierta consistencia política mínima. Sus distintas piezas deben tener un grado de articulación básico para funcionar. Desde este punto de vista, en el caso ecuatoriano la fallida aplicación del modelo neoliberal devino prácticamente en un modelo residual, en lo que iba quedando del juego de fuerzas políticas. Éstas han producido un resultado fraccionario determinado por otras dinámicas inimaginables desde el economicismo. El riesgo de no considerar esas fuerzas y esas dinámicas es responsabilizar de todo lo ocurrido al modelo neoliberal. Perseverar en una concepción mecánica de la relación entre grupos de poder y neoliberalismo conduce al descubrimiento obvio de contradicciones irreductibles. Es necesario develar la forma en que operan esos grupos de poder y cómo hicieron del neoliberalismo, una ideología funcional a sus intereses excluyentes.

Pero, entonces, ¿quién empuja el modelo? Si una medida de política afecta el nivel de ingreso de las mayorías poblacionales, la protesta popular suele acusar a los organismos internacionales (comenzando por el FMI); y si el déficit fiscal es controlable por un *boom* de exportaciones (usualmente de petróleo), las autoridades económicas suelen desentenderse de las “recomendaciones” del FMI. La relación de conflicto entre los organismos internacionales, los grupos de poder y las mayorías sociales requieren de un análisis más suspicaz, capaz de explicar más consistentemente las desarticulaciones ocurridas.

El neoliberalismo se caracteriza por su voluntad de privar a la regulación social de todo fundamento ético, lo que ha sido asimilado por las clases dirigentes como discurso ideológico para justificar el desmantelamiento de entidades cruciales para el desarrollo inclusivo, como el Banco Central, el IESS o Petroecuador. La exigencia del desarrollo social para todos parte, sin embargo, de la reafirmación de la dimensión ética del concepto de desarrollo.

Las expectativas para un crecimiento económico sostenible que facilite la solución de los problemas sociales de largo plazo no son alentadoras.²⁵ Fuera de la economía petrolera, la economía productiva ecuatoriana está francamente estancada, mientras la oferta de trabajo sigue creciendo, año por año. Según la Organización Internacional del Trabajo, entre 1999 y 2003 se habría necesitado un crecimiento promedio anual de 5,5% para bajar tres puntos la tasa de desempleo, dada una elasticidad unitaria empleo-producto (Larrea, Sánchez 2002:55). Como parece poco realista alcanzar ese promedio de crecimiento del producto, el desempleo seguirá creciendo, provocando mayor exclusión social.

No es posible escindir la idea de desarrollo social –que incluye una trayectoria de crecimiento económico- de su dimensión política. La continua agudización de las desigualdades ilustra la dimensión política de la cuestión social y destruye el mito de la neutralidad del Estado. Éste, en cuanto resultante histórico de la elección pública y de la relación de sus fuerzas sociales componentes, puede ser agente de inclusión o de exclusión. En los últimos quince años, en la experiencia ecuatoriana la capacidad de producir exclusión desde el Estado se ha potenciado, dada la degradación de la función pública en beneficio de grupos de presión específicos. El sistema político ecuatoriano y sus partidos no encajan en el modelo neoliberal. Estos actores políticos, en el fondo, se han planteado como problema la administración política de la exclusión, diseñando sobre la marcha un modelo de dominación poco interesado en resolverla.

La cuestión social es una cuestión política porque plantea dos problemas, el de la legitimidad de las políticas que han producido el retroceso del Estado administrador de lo público, y el de las reivindicaciones sociales conducidas por los grupos perjudicados. Y también es político, porque en toda sociedad la definición de prioridades debe tener en cuenta los conflictos de intereses entre las diferentes clases sociales. La elaboración de una estrategia de desarrollo (es decir de una estrategia de reducción de la pobreza y de inhi-

25 Este es el pronóstico hasta 2007 de Carlos Larrea y Jeannette Sánchez (2002). Pasados dos años de este revelador estudio, el pronóstico parece extenderse en el tiempo.

bición de los factores de exclusión social) fundada en las necesidades sociales requiere, entonces, la construcción de una base política y social capaz de aplicarla.

El cambio podría comenzar por rechazar el modelo político y el uso ideológico que hace éste del modelo neoliberal. Esto a su vez fundamentaría el cambio de la lógica económica. La economía del mercado monopólico, como norma de racionalidad de las decisiones podría sustituirse por una concepción integral del desarrollo que incluya su dimensión política. La lógica de corto plazo que fundamenta la búsqueda de beneficios y condiciona los requerimientos empresariales podría reemplazarse, por la noción de proyecto de sociedad, con una idea de largo plazo de los objetivos del desarrollo. El axioma, que propone que el interés general, sólo es la sumatoria de los intereses privados maximizados, en el simple juego del mercado sería reemplazado por el análisis de las opciones de articulación de las aspiraciones de los diferentes actores sociales con las prioridades de acción definidas socialmente.

En este proyecto de cambio no se opone el Estado al mercado, pero se asume que la autorregulación del mercado competitivo tiene límites, y que en los mercados monopólicos esa regulación es claramente favorable a los dueños del capital. En consecuencia, es necesario corregir los equilibrios resultantes mediante la función reguladora del Estado. Éste sigue siendo el instrumento por excelencia de las políticas de desarrollo. Sea cual sea el acuerdo logrado por los asociados para redefinir el contrato social, las políticas macroeconómicas conducidas por el Estado seguirán teniendo repercusiones -positivas o negativas- en la integración social y en la lucha contra la pobreza y la exclusión. La política fiscal y la determinación de los tipos de interés, factores cruciales para la asignación de recursos a sectores como vivienda, seguridad social, sanidad o educación, no pueden ser asumidas eficazmente por el mercado.

En sentido inverso, es necesario redefinir el contenido de la palabra democracia. Estrictamente circunscrita al campo de lo político, todavía desconoce los campos económico y social que son, sin embargo, dimensiones vitales de la humanidad. Además de poco representativa, la democracia sigue siendo un ejercicio de delegación que no considera el aspecto esencial de la participación del conjunto de los ciudadanos en la toma de decisiones o su aplicación. Para que recupere su sentido, la democracia debe re-fundarse, considerando al conjunto de agentes sociales, elaborando nuevas formas de asociación, proscribiendo el caciquismo y propiciando la descentralización, para integrar todos los niveles de decisión ciudadana.

Es necesario quitar al Estado el monopolio de agente exclusivo del cambio social para que la compareta con otros agentes, haciendo que la sociedad sea más responsable de sí misma, y superando finalmente las deficiencias de un imposible Estado benefactor. Esto requiere una redefinición de las relaciones entre los principales agentes sociales (Estado, mercado y sociedad civil).

Mucho se ha debatido, sin llegar a conclusión alguna, si la democracia es condición o resultado del desarrollo. Es evidente que una sociedad en la que a la mayoría de la población tiene como objetivo casi excluyente su supervivencia, sólo puede producir una figura formal de democracia. El desarrollo con finalidad social exige la ampliación del territorio de esta última, lo que suprimiría al mismo tiempo una de las principales, si no la fundamental, formas de exclusión, la exclusión de lo político.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador (1997) *1927-1997 Setenta años de información estadística*. BCE, Quito.

Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números.

Bessis, Sophie (1995) *De la exclusión social a la cohesión social*. Síntesis del Coloquio de Roskilde. UNESCO – Universidad de Roskilde.

Bouton L. y M.A. Simlinski (1997) "Trends in Private Investment in Developing Countries Statistics for 1970-75", en *IFC Discussion Paper*, N. 31.

- Falconí, Fander y Julio Oleas (2004) *Antología Economía Ecuatoriana*. Quito, Flacso
- Heston, Alan, Robert Summers y Bertina Aten (2002) Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP).
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito, PNUD.
- Morales, César, et al. (2005) *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador*. Proyecto Apoyo al Sector rural para facilitar la información y participación en el proceso del Tratado de Libre Comercio, Cepal, Fao, UNICEF, PNUD, con el apoyo del Ministerio de Comercio e Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos del Ecuador.
- Quiroga Martínez, Reyén (2000) “Crecimiento económico, exclusión social e insustentabilidad ecológica: el caso de Chile, 1974-1999”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Volumen 7 No.1.
- Sen, Amartya (2000) *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Papers N. 1, Asian Development Bank.
- World Economic Forum (2005) *The Global Competitiveness Report*. Palgrave McMillan.

Política fiscal, equidad y bienestar

Alison Vásconez R.*

Introducción

Uno de los instrumentos más poderosos de la política económica en términos de la distribución de la riqueza, los recursos y el poder en la sociedad es la política fiscal. No obstante, los resultados de la función redistribuidora de esta política han sido, por lo menos, erráticos, si no regresivos hacia la población con mayores necesidades y menores accesos, dentro de la cual las mujeres constituyen una mayoría. Detrás de los objetivos económicos y políticos, las decisiones que emanan de los gobiernos responden a intereses e ideologías grupales, internas o transferidas desde otras economías. Las agendas se construyen primeramente sobre la base de principios ideológicos y factores de poder y luego se instrumentan a través de políticas económicas y estrategias institucionales.

Esta investigación pretende demostrar los vínculos entre la política social y su expresión fiscal y el bienestar de la población ecuatoriana, partiendo de que las funciones más importantes de estas dos intervenciones de política pública son la redistribución del ingreso, y el asegurar un nivel de vida adecuado para la población. La hipótesis detrás del estudio es que estas funciones redistributivas han estado alejadas del quehacer de las políticas del gobierno ecuatoriano, centrándose más en aspectos de estabilización económica. El retiro paulatino del estado en intervenciones de políticas sociales y su financiamiento en períodos de crisis (es decir, su carácter procíclico) ha provocado empobrecimiento de los hogares y búsqueda de otras estrategias de sobrevivencia con altos costos de trabajo y capital humano materializados en migración y deterioro del trabajo.

En el estudio se realizará un breve recuento de las políticas sociales y el gasto social en Ecuador en los últimos 15 años, sobre la base de estudios realizados sobre el tema en especial en FLACSO, el Frente Social y UNICEF. Luego se intentará un análisis empírico de las causalidades entre gasto y algunos indicadores de bienestar, para concluir en recomendaciones de política sobre la macro eficiencia (sectores) de la asignación y la equidad (grupos o regiones) del gasto, para configurar una política fiscal inclusiva y que devenga en desarrollo humano en el largo plazo. Para esto se pondrá énfasis en algunos de los indicadores de las metas de bienestar y otros relacionados con redistribución horizontal y vertical.

Política social y política económica

La política fiscal puede ser analizada a partir de sus dos componentes: la política tributaria y la política de gasto. Ambas contienen tanto elementos de estabilización como de asignación y redistribución. Son estas

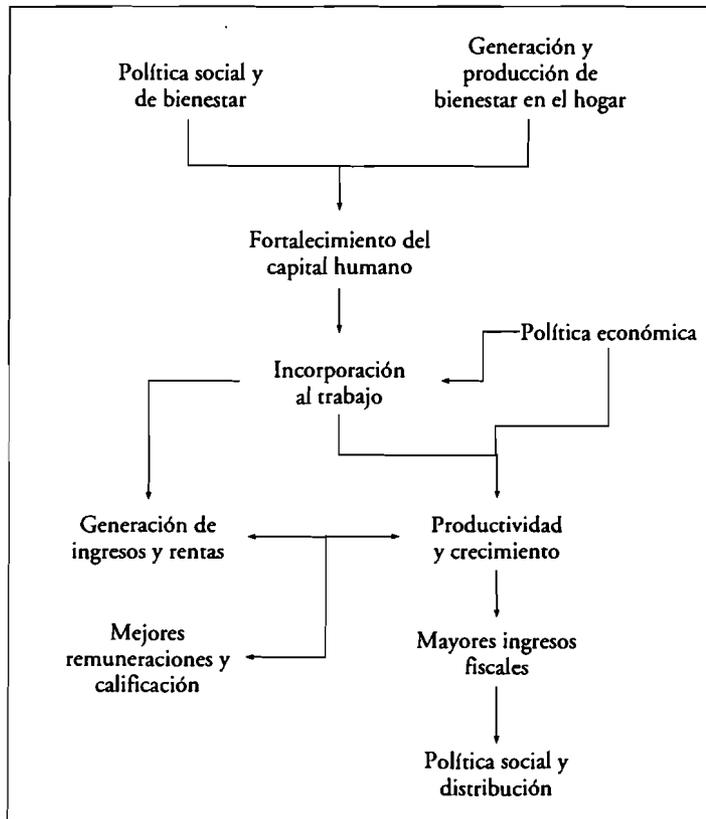
* Profesora asociada de Flacso

últimas funciones las que interesan al analizar el presupuesto, sin dejar de lado la política económica que la contextualiza.

La política de gasto ha sido más utilizada como base para el análisis de bienestar. Ello se debe a la percepción más evidente de la relación entre el uso de los recursos públicos y quienes acceden a ellos, es decir del impacto que este uso puede tener en quien los recibe. Y esto está ligado con la alta correlación entre la política de gasto y la política social.

No obstante en general, las agendas de gobierno en lo relacionado con políticas económicas, no toman en cuenta las interrelaciones que éstas tienen con las condiciones sociales de la población y la bidireccionalidad de estas relaciones. La política social debería atender primordialmente condiciones mínimas de bienestar, entendido a partir de la concepción seniana de funcionamientos, capacidades y libertades. Los funcionamientos hacen referencia a las herramientas con que cuentan para conseguir desarrollos y cambios personales (libertades): educación, seguridad social y servicios. Para que estos funcionamientos sean utilizados son necesarias condiciones de oportunidad, tales como participación, voz, decisión social. Por su lado, la política económica atiende aspectos relacionados con crecimiento económico, generación de empleo e ingresos globales, por lo tanto incide y es incidida por la política social y sus resultados (ver diagrama No. 1).

Diagrama No. 1: Política social y sistema económico



Sin embargo, las políticas sociales históricamente han respondido a las crisis, a las presiones sociales y políticas, a la necesidad de atenuar los efectos de los ajustes, por lo tanto, no existen relaciones entre estas dos políticas en las agendas de gobierno, en el caso ecuatoriano. Por otro lado, los resultados de la operación de este ciclo de políticas están mediatizados por condiciones de posibilidad, entre las que cuentan:

- Las oportunidades de acceso a los beneficios de las políticas sociales y posteriormente a los mercados laborales y niveles de decisión.
- La existencia de una efectiva correspondencia entre la productividad y los salarios, para todos los sectores y para todas las personas que se encuentran en la fuerza laboral. Los salarios y la inversión en capital humano deberían crecer al mismo ritmo.
- Cómo se distribuyen los beneficios de ese crecimiento. El crecimiento puede darse a expensas de la pobreza, del mantenimiento de los salarios en un nivel bajo. El acceso a recursos humanos y naturales abundantes y baratos, sesga la competitividad hacia la sobreexplotación de esos recursos con limitados montos de inversión, tecnologías simples, escasa innovación y baja productividad (esto es ineficiente porque a la larga no aprovecha las potencialidades de los recursos humanos).
- La medida en que estos ingresos generados, también se reflejen en mayores ingresos para el Estado.

Dos de las principales funciones de la política fiscal son la asignación y la redistribución de recursos. La asignación alude en economía a “corregir las fallas del mercado” en la colocación que éste hace de los recursos entre sectores e individuos. El gobierno interviene a través de: leyes, financiamiento y producción (ex-ante).

La redistribución se refiere a tratar de equilibrar o reducir las diferencias entre los ingresos y niveles de vida de la población; es decir, mover recursos hacia sectores de menores ingresos o mayores necesidades, a través de impuestos o beneficios en dinero o especie (ex-post). El papel de redistribuidor del Estado, sea para conseguir una justicia distributiva o para la provisión de subsistencias mínimas, tiene dos elementos principales: la política tributaria y la política de gasto, que se denomina, en algunos casos, Estado de Bienestar.

El punto de partida para el uso de los fondos públicos en el bienestar proviene del planteamiento de la búsqueda del máximo bienestar social; la teoría económica fundamenta sus planteamientos desde una visión del óptimo económico, que implica que no existan impedimentos para la eficiencia, por un lado, y que exista una distribución óptima de las dotaciones iniciales, por otro. Si el mercado pudiera asignar los recursos de manera eficiente, el Estado tiene no más que una función redistributiva (segundo teorema del bienestar). No obstante, la existencia de fallas de información y externalidades provocan que los mercados no restringidos sean ineficientes o inequitativos, además de los conflictos conceptuales de aplicar la utilidad como medida de valor o satisfactor, teniendo en cuenta que este satisfactor, en primer lugar, no se puede medir ni agregar y en segundo lugar, está mediado por condiciones estructurales, sociales e históricas.

No obstante es necesario que exista esta meta o “función objetivo”, y la política fiscal es un instrumento para alcanzarlo. Para que se de eficiencia en la asignación de los recursos, se requiere una mezcla o combinación óptima de los productos o servicios (producir una escuela o un hospital con pocos recursos no implica que haya sido eficiente), es decir, que el beneficio que produce una combinación dada sea el mayor posible; formalmente, cuando la curva de transformación hace tangencia con la de sustitución (en términos sociales).

Por otro lado, se requiere eficiencia en el consumo, es decir, que todas las personas obtengan el máximo bienestar posible, sin perjudicar a otros. No obstante, este supuesto, que es valorativo, lleva a matizar el concepto utilitario al aplicarlo hacia un óptimo social; alcanzar este óptimo implica, además, que la distribución final, después de la asignación implique un paso hacia una menor desigualdad, es decir, hacia una mayor justicia social. Pero, tanto el nivel como el concepto mismo de justicia social dependen en gran medida de otros juicios valorativos y factores ideológicos, del tipo de sociedad, de los objetivos que los

gobiernos buscan. En una sociedad o para un gobierno con fines igualitarios, los intercambios y asignaciones hacia los individuos de mayores ingresos implican una reducción del bienestar general.

Para conseguir este fin es necesaria la intervención del gobierno para reasignar los recursos. En un óptimo económico, el gobierno puede simplemente transferir recursos vía suma alzada, es decir, bajo criterios exógenos a quien pague. Fallas de mercado como las mencionadas antes llevan a la imposibilidad de esta medida y al análisis de políticas en el marco de una economía del segundo mejor. En esta situación, todo movimiento hacia la consecución de justicia social involucra redistribución de ingresos, por lo cual la imposición debe estar relacionada con los ingresos; esto genera un intercambio entre eficiencia y equidad, y lleva a la necesidad de aplicar otras medidas de política complementarias que incrementen la eficiencia en la producción y la oferta laboral combinadas con otras que producen redistribución¹. Los costos de la redistribución, así como las consideraciones y valoraciones sociales en relación a la eficiencia y la equidad deben ser consideradas para definir o fijar las metas sociales de distribución, no obstante esto, finalmente, es una decisión política. En una democracia representativa, la decisión es compartida entre quienes detentan poder de decisión y el sector de la población compuesta por los votantes medianos y los grupos de poder político².

En términos más específicos, la eficiencia se refiere al mejor uso de los recursos escasos. Para conseguir eficiencia económica son necesarias tres condiciones: que la producción se realice al menor costo posible por producto requerido (escuela, centro de salud, etc.); que la tecnología (la combinación de factores y recursos para la producción) aproveche los recursos abundantes y ahorre los escasos; y que el conjunto de los productos finales genere mayor bienestar (calidad de vida de la población). Finalmente, la eficiencia asignativa se logra cuando la elección, además de ser técnica y económicamente eficiente, es la que la sociedad más valora (Barr 1998).

La otra gran función de la intervención tiene su base en la equidad, y por ende, la redistribución. En un país de ingreso promedio bajo, se supone que quienes buscan gobernar tenderán a ofertar políticas redistributivas hacia la población de escasos recursos o pobre³; no obstante, en términos de apoyos político y al ser necesarias las coaliciones, la tendencia es contraria, tanto por el poder relativo de quienes tienen mayores ingresos o la carencia de un apoyo efectivo de los pobres, como por la presencia de las clases medias que por lo general reciben gran parte de los beneficios de los recursos públicos por constituir una fuerza electoral importante.

Para que exista equidad deben ocurrir dos condiciones: que los recursos o ingresos que se generan por la producción, una vez asignados, impliquen una situación menos inequitativa (que hayan menos diferencias entre los ingresos o recursos de las personas) que antes de la asignación; y que el bienestar conseguido sea igual, ante iguales necesidades.

Por lo tanto, la equidad puede ser de dos vías: vertical y horizontal. La primera implica que a mayores necesidades deben existir mayores beneficios. Por ejemplo, los recursos públicos que se invierten en la educación secundaria llegan en mayor porcentaje a quienes tienen mayores ingresos; casi la mitad de estos recursos se concentran estos grupos, por problemas de acceso (o deserción) de los más pobres a este tipo de educación. Se refiere a diferentes cantidades de recursos entre personas (pobres, ricos). Este tipo de equidad es la que se toma en cuenta para analizar la distribución de recursos, el coeficiente de gini, etc.

1 Respecto a imposición óptima, ver Atkinson y Stiglitz (1980).

2 El concepto se refiere a los votantes dentro de la mediana de ingresos. De acuerdo a la teoría de la elección pública, en sociedades de menores ingresos el votante mediano se inclinaría por una mayor redistribución que en una sociedad de ingresos promedio más elevados. Esto, no obstante, pasa por la consideración de los costos propios atribuidos a esta redistribución por parte de los individuos.

3 Usamos el concepto de pobreza absoluta, no sin anotar las reservas que este concepto tiene en términos de su definición y visibilidad.

La equidad horizontal implica que individuos con iguales necesidades deben recibir iguales beneficios (e individuos con necesidades diferentes reciban beneficios diferentes). Un ejemplo de esto es la equidad que debe existir entre zonas y territorios, en términos de los recursos por persona. Independientemente de las necesidades específicas, no hay razón alguna para que unas zonas reciban menos recursos públicos que otras (definición general: que lo que diferencie la situación entre personas sea únicamente su decisión o elección individual).

La política social que se asocia muchas veces al Estado de bienestar cumple, en parte, un papel de equiparador de capacidades para conseguir equidad de agencia, en la medida en que “equipa” a los y las ciudadanas para aprovechar mejor las oportunidades y los ingresos. Si el gasto está equitativamente distribuido y se dirige a la población de menos ingresos y oportunidades, el gasto público contribuye a fortalecer los funcionamientos y capacidades de estos grupos.

En este contexto se enmarca la conveniencia de la intervención pública a través del gasto, y por ello las políticas públicas relacionadas con la promoción del desarrollo pueden ser expresadas en términos del gasto público. No obstante, esto no significa que a mayor cantidad de recursos públicos hay mayor efectividad en los impactos; o que el tamaño del sector público (o de sus gastos directos) es proporcional a esta efectividad. De hecho, muchos estudios han demostrado la desviación de una gran proporción de los recursos públicos de su población objetivo, y por ende el alejamiento de la política pública de las necesidades de la población. En la medida en que el gasto esté dirigido hacia provisión, subsidios pro pobres, soporte de ingreso y equiparación de oportunidades en general, se puede decir que pretende promover el bienestar y redistribución. Mientras más beneficios directos y generación de empleo pueda provocar la intervención del Estado, el estándar de vida de la población dependerá en mayor medida de esta intervención.

Modalidades de estado y regímenes de política social

En América Latina, siguiendo a autores como Filgueiras y Lo Vuolo (1998), se puede decir que en la región no se constituyó un Estado del bienestar de estilo occidental europeo o norteamericano. Para el primer autor, la mayor expansión del Estado del bienestar responde a una orientación hacia la economía mundial y expansión industrial lo que provocó en países de rápida industrialización la constitución de corporaciones y gremios de trabajadores que, sumada a la consolidación de derechos civiles configuró el modelo de protecciones estatales basadas en el trabajo.

En nuestra región si bien la economía se ha orientado hacia el exterior (el caso ecuatoriano es un ejemplo de esto), lo ha hecho basándose en formas de trabajo de explotación y bajo costo, en lo que se denominan estrategias de *low road* con baja productividad, alta estandarización y minimización de cargas de protección social. Por otro lado, muchos de los países de la región se caracterizan por una ciudadanía tenue e inestable, los sectores políticos de izquierda, así como los gremios de trabajadores han sido poco efectivos en su apoyo al estado benefactor y en su defensa de la bancarrota de varios sistemas antiguos de protección. Esto, sumado a la poca efectividad del mercado para distribuir recursos y producir oportunidades de empleo, conduce a la imposibilidad de equiparar el caso de América Latina, a esquemas de bienestar del mundo desarrollado.

En este contexto, Barba y Filgueiras describen una tipología para América Latina que aplicó hasta inicios de los años 80 (en unos casos hasta más tarde): regímenes de tipo universal estratificado, duales y excluyentes. Los primeros, vigentes en países como Uruguay, Argentina y Chile, se caracterizaron por un sistema de seguridad social de alta cobertura así como acceso casi universal a salud, educación primaria y secundaria. Este modelo de protección se basa en el trabajo formal y por ende estratifica los beneficios a través de “incorporaciones controladas” de grupos emergentes, dando prioridad a los trabajadores del

Estado, profesionales y trabajadores fabriles urbanos, dejando fuera a trabajadores informales y desempleados crónicos. De hecho, algunos de estos países construyeron sus sistemas de bienestar, en relación directa con los gremios de trabajadores, provocando una vinculación al estado vía afiliación corporativa.

El régimen dual (el caso de Brasil, México, Colombia), se caracteriza por la provisión de educación primaria universal con cobertura casi total hacia los años 70, sistemas de salud y seguridad social estratificados y de tipo regional. También basado en el trabajo, incorpora a los sectores populares a través clientelismo en las zonas más pobres y el corporativismo de tipo vertical en zonas más desarrolladas (adscripción a una estructura jerárquica política, el caso del PRI por ejemplo). Este tipo de régimen, así como el tercero (excluyente) están basados en políticas fiscales restrictivas.

Finalmente, en el régimen excluyente la población se incorpora más lentamente a los servicios sociales en salud y educación presentando alta estratificación regional y social, en el marco de Estados tomados por élites que extraen rentas sin contraparte de bienes colectivos, que no operan como amortiguadores de las diferenciaciones sociales producidas por el mercado. Por otro lado, en este régimen también se encuentran elementos de clientelismo y populismo en el nivel local que hacen uso de grupos de poder locales.

Para algunos autores, tanto en este régimen como en el dual se caracterizan también por corresponder a países con alta heterogeneidad étnica e informalización de los mercados laborales (Barba, 2003). Es en este grupo que se ubica a Ecuador, Bolivia y algunas regiones de México.

Más adelante, hacia mediados de los años 80, se consolida en la región y particularmente en Ecuador un nuevo paradigma; la eliminación en toda la región de cualquier rezago del modelo keynesiano y de economías cerradas, promoción del pleno empleo y control de la demanda, así como la crisis de deuda y la ingerencia de la banca internacional provocaron que los regímenes o modalidades de política social y de bienestar en todos los países tiendan a residualizarse, deslocalizarse, orientarse al mercado y cambiar incluso de sujetos de la política: de trabajadores a consumidores; de ciudadanos a individuos vulnerables.

Así, el estado deja de ser el referente de las políticas y este rol es asumido por agencias multinacionales. Esto se enmarca en la consideración del modelo de provisión pública universal como ineficiente, creador de poderes corporativos (perversos), dependencia y clientelismo. De acuerdo a este enfoque, la pobreza es consecuencia de esto además del carácter cerrado de la economía.

La pobreza es en el esquema neoliberal un problema individual, de iniciativa y oportunidades. Si estas oportunidades - que toman la forma de accesos - son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyos resultados distributivos deben atenderse a través de la focalización. El capital humano como prioridad desplaza al capital político, que deja de ser necesario para la consecución del bienestar individual.

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" 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 delegativo⁴.

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

4 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.

- El elemento que sustentaba tales regímenes era el Seguro Social, vinculado a la 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 sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto de industrialización, 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.

Esto se enmarca en un modelo de acumulación en el que la economía de la producción- reproducción – intercambio fue sustituida por el orden intercambio -producción-reproducción, de acuerdo a la lógica del capital globalizado. Siendo la provisión del bienestar y la reproducción humana parte de la esfera reproductiva, es lógico pensar que los desequilibrios financieros de la economía se ajustarán vía desmantelamiento del estado de bienestar y protección laboral, y sobrecarga de trabajo reproductivo no monetario.

El modelo económico, la matriz de políticas, la vinculación de lo económico y social

En Ecuador, transcurrida la década precedente, los años 80 inaugurarán 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 80, 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 (Korol, Tandeter 1998). 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 80 y los años 90 y que tuvo que enfrentar una marcada inestabilidad macroeconómica y una restricción externa que la señalan como limitantes (Burneo, Oleas 1996).

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 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 élites regionales (Nun 1993:46).

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.

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.

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. 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, el sistema de partidos y por el establecimiento de mecanismos de representación de intereses como las principales variables políticas ha considerar, en una *poliarquía* como la latinoamericana, que ha sido vista como un sistema “relativamente democrático” (Dahl, 1985) 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.

Bienestar y gasto social: macroeficiencia⁵

A lo largo de su historia, pero más aún a partir de los años 80, el rol redistributivo del Estado ecuatoriano ha estado lejos de ser considerado entre las prioridades de las agendas públicas, tanto desde la política tri-

5 Parte de esta sección ha sido tomada de Vásconez (2003).

butaria como desde la asignación de los recursos a través del gasto y la inversión pública. 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.

A finales de los años setenta se evidenciaron fisuras en el modelo de crecimiento y las formas de intervención del Estado ecuatoriano, 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 años 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.

Por su lado, 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 ajuste. 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.

Varios elementos han configurado la política económica en Ecuador de los últimos 20 años: las sistemáticas crisis financieras, la volatilidad del precio internacional del petróleo, la pérdida de la moneda y de la política monetaria en aras de la estabilidad económica y el vuelco a la liberalización económica en el marco del mercado globalizado. La política interna no ha podido controlar las variables monetarias y ha decidido en favor de una economía dolarizada que debe sostenerse sobre la base de rigidez fiscal y apoyo irrestricto al ingreso de divisas. La inversión y la producción real no se han recuperado desde inicios de los años 80 y aunque aparentemente el empleo ha logrado remontar las cifras de la última crisis, la creciente población emigrante es un indicador de que la economía no está en condiciones de generar empleo digno.

En este contexto, las condiciones sociales de la población han ido deteriorándose vertiginosamente. En Ecuador existen zonas, en las cuales la pobreza casi llega al 90% 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 las dos últimas décadas completas, en Ecuador los ingresos efectivos de la población han desmejorado sustancialmente; si bien hacia el final de los años 90 estos ingresos se recuperan frente a los últimos años de los años 80, no llegan a alcanzar los niveles de inicio de esta década. La pobreza urbana de ingresos se mantiene sin bajar del 30% entre 1987 y 2004, siendo los “mejores” años los correspondientes a los años de estabilidad de precios y un incremento en el gasto social como porcentaje del PIB.

Los peores períodos en términos de pobreza por ingresos son los años 89-92 y 98-2000; 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 de 1999 en que la debacle económica y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes.

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 2003. La desigualdad se profundiza cuando se inician en el país reformas estatales tendientes a reducir el tamaño del sector público social sumadas a problemas de gestión e imposibilidad de aplicación de las reformas. 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. Por otro lado, la profundización de la desregulación laboral que trae consigo arbitrariedades en el mercado del trabajo y desprotección, pueden haber provocado que quienes están en los límites bajos de ingresos laborales vean más precaria su situación.

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 periodo. 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. 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.

Los actores políticos y la política social

En este contexto, la política económica a partir de finales de los años 80 se ha concentrado en mantener los equilibrios internos y externos a partir de ajustes económicos. En este entorno, existe un patrón similar en cuanto a la política fiscal en casi todos los gobiernos a partir de esa época. En un primer momento se recurre a estrategias de recorte presupuestario para reducir las tendencias inflacionarias que se dejan a finales de los gobiernos. Más adelante, se inician reformas en el presupuesto orientadas a reducir los potenciales conflictos sociales provenientes de los trabajadores públicos principalmente. En un tercer momento se incrementan indiscriminadamente los gastos hacia obras públicas, pago de deudas y contrataciones de último momento. En términos de política en su conjunto, esto responde a una tendencia populista neoliberal que, por un lado mantiene una maquinaria económica en función de procesos de liberalización, desregulación y ajuste de cuentas y por otro mantiene paquetes de servicios o transferencias hacia los grupos más pobres, lo cual no responde ni tiene relación alguna con este modelo económico.

Los mecanismos de transferencia de políticas se dan en tres planos:

- El ideológico conceptual, que en el caso ecuatoriano de los años 90, casi siempre ha provenido de influencias externas (políticas-financieras), y en pocos casos grandes movilizaciones populares en donde la "puesta del tema" donde juega mucho la naturaleza, nivel de reformas, temporalidad y costos de cualquier propuesta;
- El programático, en el que participan muchos sectores y actores - institucionalizados o no - en el que importa mucho la discusión sobre el presupuesto más que prioridades de política, criterios de eficien-

cia o equidad y es donde a nuestro parecer se desdibujan de manera fundamental las agendas de política.

- Y finalmente, la viabilidad/operatividad de las políticas 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.

En la actualidad, el nivel macro-político presenta un panorama caracterizado por un marcado escepticismo sobre la posibilidad de cambios estructurales en el campo del desarrollo humano y el bienestar. El sistema político, y especialmente el subsistema de partidos tienen 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, además de la necesidad de montar alianzas de la más diversa índole, ha profundizado la falta de conducción y opciones de elección política en temas de mayor plazo e impacto (Arcos, Vásconez 2002).

Por ejemplo, reformas de tipo redistributivo, es decir sustentadas en probables elevaciones de impuestos, re-focalizaciones de recursos y control sobre la provisión privada, no resultan atractivas a sectores con poder económico y tradición de incumplimiento fiscal; esta situación, versus un grupo “intermedio” en el que se encuentran organizaciones de la sociedad civil y las capas medias de la población que se constituyen un bloque de fuerzas políticas de altísima movilidad, lo que incide en su capacidad de influir en última instancia en el sistema político. Esto produce un efecto de “extremos contra el medio”, que provoca finalmente un estancamiento en el proceso de reformas o en ocasiones lleva a que se produzcan políticas con un claro tinte de intereses de la clase media.

Desde la legislatura, Pachano et. al (2004) analizan las probabilidades de aprobación y conclusión de algunas reformas de política, incluidos temas de redistribución. Utilizando un modelo de regresión logística, demuestran que la probabilidad de que se inicien reformas por parte del ejecutivo depende del tamaño de la coalición de gobierno y de si hay fisuras o “escapes” dentro de los partidos del congreso; de todas maneras, esto no asegura que se aprueben las agendas.

Por otro lado, no se dan iniciativas de reforma al final de los períodos. En cuanto a los temas de reforma, los que se refieren a temas de distribución tales como salarios, impuestos y reformas del sector público, éstas son iniciadas más por el ejecutivo que por el congreso. Las propuestas se convierten finalmente en leyes bajo condiciones de “urgencia”, y con más fuerza a partir de la reforma constitucional de 1998. La aprobación depende también de las divergencias ideológicas entre el congreso y el ejecutivo, de tal forma que siempre existen “actores de veto” que pueden inclinar la balanza en contra de las iniciativas del presidente. Por otro lado, las reformas relacionadas con temas redistributivos son más difíciles de ser aprobadas en general, en especial si se trata de reformas tributarias.

Por otro lado, la flexibilización laboral y la desregulación de los mercados así como la consecuente informalización de la economía han desmantelado el movimiento sindical en Ecuador. Una mano de obra desprotegida y débil, ante la amenaza permanente de desempleo y la baja elasticidad frente al salario permite que se fortalezca un modelo, en el cual la competencia por el salario, se da en una estructura oligopólica donde el salario ya no es más el referente ni del mercado ni de la productividad, sino únicamente del poder. En este ámbito se profundizan las desigualdades salariales y la vulnerabilidad de las trabajadoras/es, quienes están dispuestos/as a renunciar a sus derechos de protección fundamentales a cambio de estabilidad.

En este marco, la lucha sindical se da únicamente en el ámbito de las instituciones públicas y constituye un contrapeso para toda intención de reforma institucional y un elemento cíclico del proceso presupuestario, más que un agente de cambio.

Por otro lado, la emergencia de actores sociales como el movimiento indígena ha 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: se han asignado líneas de financiamiento y proyectos específicos focalizados hacia estos grupos, y se ha ido incorporando actores individuales y corporativos parte del movimiento indígena a posiciones de gobierno.

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.

La matriz de políticas sociales, en el marco de la política fiscal

Como se vio anteriormente, desde los años 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, frente a la crisis de la deuda externa y varios choques externos como la caída en los precios del petróleo y otros productos primarios de exportación, un desastre natural como el fenómeno del Niño entre 1982-1983. Así, a inicios de los años 80 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. 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 deliberación⁶. Las medidas económicas impuestas daban cuenta de la necesidad de realizar cambios en las políticas económicas, pero sólo obedeciendo a las crisis externas.

El marco de estos virajes en la política económica despierta el rechazo social generalizado; la política de ajuste fue revirtiendo las expectativas de la población generadas en la década precedente, de bonanza. Esto ha sido acompañado de 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).

Desde mediados de los años ochenta 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

⁶ 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.

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 puerta”, 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, 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). 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 futuras⁷.

Por otro lado aparecen contradicciones en gobiernos que crean políticas de subsidios y redes de clientelismo y favoritismos en torno a la figura presidencial. La relación entre el plano de las relaciones políticas y la política económica es evidente al momento en que se abandonan los principios de un modelo neoliberal rígido para favorecer uno u otro sector vinculado al gobierno. Los subsidios y la política tributaria, en este caso, han sido instrumentos masivamente utilizados para estos fines.

En relación a la evolución del gasto público y su impacto directo en el gasto social, durante los años 80, el esfuerzo para proveer servicios sociales de los años anteriores, disminuye en un 9-12% frente a la década anterior. Luego, se observa cierta recuperación del gasto social, repunte que se pierde a causa de la fuerte contracción fiscal después del terremoto de 1987 (Vos 2003). Al final de esta década se retoman además los pagos de la deuda externa y la adquisición de nuevos créditos, el rompimiento con organizaciones de integración andina y petrolera y un proceso agresivo de liberalización.

El gobierno de inicios de los años noventa plantea un discurso de “socialismo a la ecuatoriana”, que incluye por primera vez el tema de pago de la “deuda social”. No desmonta, sin embargo, los esquemas liberales ni la política de subsidios regresivos, o de alza de tarifas de servicios, sólo que esto es hecho de forma gradual. La política social poco a poco pasa a manos de la banca a través de macro proyectos de financiamiento internacional. Se mantiene, no obstante, la naturaleza centralizada y universal de proyectos, campañas y servicios sociales básicos.

Por otro lado, en los años 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 (Vos, 2003) aspecto que ya se visualiza en el gobierno de Borja.

El declive del sistema de planificación nacional 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 pro-

7 Al respecto ver teorías sobre las tres dimensiones del poder en el “agenda setting” propuestas por Crenson (1971), Luckman(1975) y Parsons (1995)

viene de cambios en la visión sobre el tema de la “funcionalidad” del estado, su adaptación a nuevas circunstancias internacionales y modelos económicos.

A partir de esta época se hace más evidente la separación de lo económico y lo social. El universalismo no alcanza a responder a las necesidades de cobertura; es más, la necesidad fiscal provoca que la población se incorpore lenta y estratificadamente a los servicios sociales en salud, educación y seguridad social, presentando alta segmentación regional y social, en el marco de un estado de tipo predatorio. Esto, en términos de política fiscal se refleja en la tendencia hacia inmovilizar rubros del presupuesto para preasignarlos hacia grupos, instituciones, empresas y sectores vinculados al poder económico, así como la deuda externa, cuyo monto de preasignación es el segundo más elevado del presupuesto durante los últimos 10 años.

El discurso que respalda esta modalidad de políticas es la consideración hacia un problema individual, de iniciativa y oportunidades. Si estas oportunidades - que toman la forma de accesos - son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyos resultados distributivos deben atenderse a través de la focalización. El capital humano como prioridad desplaza al capital político, que deja de ser necesario para la consecución del bienestar individual.

Esto se enmarca en una reducción de la intervención estatal en la provisión y administración de servicios y la creación de institucionalidad *ad-hoc*, financiada y asesorada por la banca de desarrollo. En políticas de bienestar se privilegia la reforma de la seguridad social y se acentúa el proceso de flexibilización laboral y reformas del mercado de trabajo. El carácter “proyectista” de la política social se acentúa generando aislamiento de actores promotores de reformas y quiebres al interior de las instituciones que pretenden ser reformadas.

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. 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.

Aunque el manejo simbólico del poder en algunos gobiernos de Ecuador imprima en el imaginario colectivo la idea contraria, la política social marca la pauta de la focalización y la atención asistencial para el sostenimiento frente al ajuste. La identificación con los pobres en las campañas electorales permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes que son inadvertidas por la población pobre, en el marco de una relación de tipo mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos (Vásquez 2003): lo que algunos denominan “clientelismo neoliberal”, presente en el país en casi toda la última década y media.

Esto fue acompañado de una débil institucionalidad de lo social, la concentración en el eje económico de políticas y la emergencia de la crisis no permitieron que se consolide el proceso de agenda social. Así como la inestabilidad económica hace inminente el ajuste, la crisis social (más la inminencia del ajuste) hace necesaria la llamada “protección social”; más allá de cualquier enunciado inicial de política social integrada, a partir de su poco posicionamiento se han constituido en el país consecutivos planes sociales de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales, donde se debe destacar la importante injerencia de organismos de la banca internacional⁸.

Se mantiene por lo tanto la política “estrella” para la reducción de la pobreza: se perfecciona y sirve como eje para otros beneficios del sistema de bienestar bajo esquemas de redes de seguridad (canastas de beneficios/servicios). Ya algunas evaluaciones anteriores habían alertado sobre riesgos de este tipo de pro-

8 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.

gramas: trampas de pobreza; aislamiento de “grupos” de bajo capital político; pérdida del carácter público-común-preferente de los servicios sociales y la solidaridad inter-clases. Se mantiene, de todas formas este tipo de política y se profundiza el carácter de populismo vertical de las acciones del gobierno, claramente destinadas a mantener una infraestructura social local favorable a cierto partido político que hasta el final sirvió como barricada de apoyo al gobierno en su peor y ulterior crisis.

El gasto público y el gasto social

Como se dijo antes, la política fiscal reflejada en el manejo presupuestario responde a un arrastre de políticas y prioridades anteriores que se mantienen enquistadas en el presupuesto histórico, fruto de los esfuerzos de cada gobierno por conseguir recursos adicionales, fruto a su vez de la poca maniobrabilidad que heredan. La política fiscal responde en su mayoría a intervenciones, proyectos y actividades que en algún punto en el pasado se colocaron como prioritarias y se mantienen para proveer de rentas estables tanto a grupos financieros (como en el caso de la deuda) como a poderes políticos (sindicatos o cámaras) o actores internacionales (la banca de desarrollo).

Es decir, capacidad de manejo fiscal está reducida a una pequeña proporción, resultado de la ingerencia de distintos grupos de poder en el gobierno de turno: empresarios, banqueros, partidos políticos regionales, configuran lo que es la estructura básica del presupuesto. De acuerdo al MEF (2005) los gastos preasignados restringían el presupuesto en más del 90%. Para el 2005 se estimaron preasignaciones de \$ 1.601 millones, que constituye el 32,3% del Gasto Primario, sin incluir el ex - FEIREP. Sumado a los subsidios, dentro y fuera del PGE la suma asciendió a más de \$ 3.800 millones, de la cual los rubros más elevados son los subsidios a combustibles y derivados, las universidades, los gobiernos seccionales, las pensiones y el bono solidario (que no es estrictamente un subsidio). De estos totales, 38,2% de los ingresos totales del PGE y 46,4% de los ingresos petroleros nacionales se manejan fuera del PGE. De estos gastos, el subsidio a los combustibles y al gas han probado ser regresivos, de tal forma que una reorientación de los subsidios puede tener efectos redistributivos importantes.

La información del presupuesto global por sectores nos da una imagen clara de estos planteamientos. Durante los últimos 5 años cerca del 35% del presupuesto ha sido dedicado al pago de la deuda externa. Otras prioridades en el presupuesto son los gastos en defensa y seguridad interna, y los salarios en el caso de educación cuyo presupuesto se ha incrementado como porcentaje del presupuesto global.

Cuadro No. 1 Presupuesto General del Estado, por sector							
	2003		2004		2005		2006
Tesoro Nacional (1)	3.268.966.684	47,0%	3.082.903.464	44,4%	3.285.329.251	44,8%	3.966.019.439
Legislativo	30.590.922	0,4%	38.680.000	0,6%	52.262.208	0,7%	43.777.493
Jurisdiccional	124.763.350	1,8%	139.799.218	2,0%	145.279.511	2,0%	140.907.768
Administrativo	24.745.726	0,4%	44.514.622	0,6%	45.625.733	0,6%	67.817.695
Ambiente	24.818.979	0,4%	26.193.593	0,4%	22.154.382	0,3%	23.015.720
Asuntos Internos	447.351.464	6,4%	463.080.325	6,7%	507.672.502	6,9%	514.536.339
Defensa	641.154.334	9,2%	589.572.947	8,5%	593.373.823	8,1%	653.604.894
Asuntos del Exterior	99.403.486	1,4%	94.685.596	1,4%	76.956.691	1,0%	112.437.555
Finanzas	34.007.149	0,5%	229.397.637	3,3%	30.118.804	0,4%	34.982.322

Educación	781.588.893	11,2%	853.432.407	12,3%	950.467.943	12,9%	1.064.828.870
Bienestar Social (2)	343.862.189	4,9%	428.749.297	6,2%	620.397.941	8,5%	625.942.060
Trabajo	9.518.577	0,1%	11.361.441	0,2%	11.754.143	0,2%	11.923.874
Salud	373.264.417	5,4%	387.180.557	5,6%	420.026.191	5,7%	517.234.649
Agropecuario	152.118.780	2,2%	137.613.589	2,0%	124.466.764	1,7%	112.586.242
Energía	21.323.193	0,3%	18.217.047	0,3%	21.778.847	0,3%	50.605.193
Com. Exterior / Ind.	15.319.629	0,2%	13.133.873	0,2%	13.859.691	0,2%	16.353.674
Turismo	6.893.386	0,1%	11.884.050	0,2%	7.339.406	0,1%	9.643.951
OP/ Comunicaciones	223.413.943	3,2%	264.163.982	3,8%	311.767.153	4,2%	425.174.056
Desarr.Urbano	60.762.377	0,9%	70.102.101	1,0%	80.759.641	1,1%	89.322.076
Otros	17.431.324	0,3%	46.171.723	0,7%	19.081.259	0,3%	50.499.379
TOTAL	6.701.298.803		6.950.837.469		7.340.471.884		8.531.213.250
(1) Presupuesto excluido el bono y la cuenta de transferencias fiscales corrientes							
(2) Incluido el bono de desarrollo humano							
Fuente: MEF							

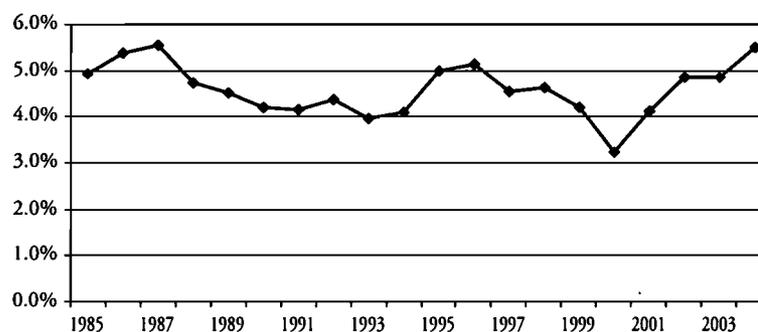
Por otro lado, se mantiene una ejecución bastante pobre de los programas y proyectos financiados con fondos internacionales. El nivel de ejecución del gasto en el sector social no supera el 50%, más allá de que el presupuesto presenta altas rigideces en su manejo y decisiones de asignación de recursos. El gasto social se presenta como uno de los más bajos de América Latina en términos de su participación en el gasto general y en el PIB, llegando a 5.4% en 2005, debido básicamente al crecimiento del gasto en educación (3% del PIB) y con comportamientos erráticos que tienden al estancamiento en salud y bienestar social (no llegan al 1.5% del PIB en 10 años). La política fiscal en términos del gasto ha sido procíclica, reduciendo el presupuesto en situaciones de crisis.

Por otro lado, más allá de las cantidades, la direccionalidad del gasto público no ha estado al parecer ubicada en los sectores con mayores necesidades, a pesar de la intención política de focalizar. La focalización se ha visto como una medida de austeridad fiscal, más que como una política de llegar directamente a los hogares e individuos pobres o más vulnerables. Una prueba de ello es que solamente los programas de alimentación escolar, bono solidario, educación primaria, el seguro campesino y atención primaria en salud tienen un carácter pro-pobre (Vos 2003). La educación a partir de la secundaria, la atención en hospitales, los subsidios al gas y combustibles, la seguridad social en salud, se constituyen gastos dirigidos más a personas de mayores recursos. Y esto sin tomar en cuenta aspectos de distribución horizontal, por ejemplo étnicos o de género, donde se encuentran mayores desigualdades. En este contexto de inequidad, ni el incremento del gasto ni el crecimiento económico (que en principio provee de mayores ingresos para distribuir) serán efectivos en la reducción de la pobreza.

Evolución del gasto y resultados de situación de la población

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 2004, el gasto realizado por el Gobierno Central como porcentaje del PIB ha tenido un promedio de 4,5%.

Gráfico No. 1
Ecuador: Gasto social como porcentaje del PIB



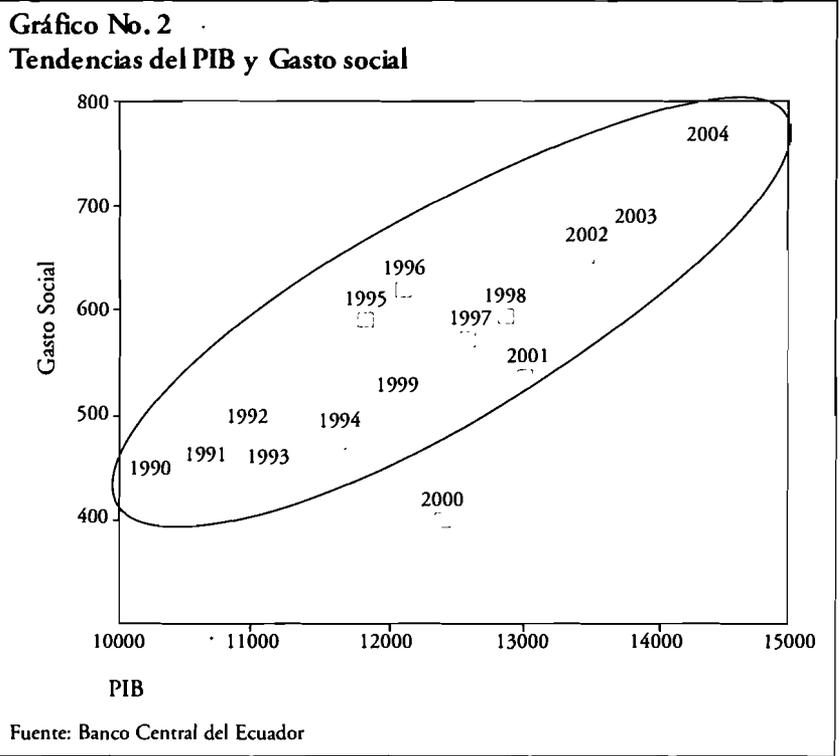
Fuente: Banco Central del Ecuador, SIISE, v 4.0

En los gobiernos de inicios del período democrático, 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 (Vos 2003:34), el gasto social como porcentaje del PIB cae de 13,5% a 11,4% en el mismo periodo. Durante el gobierno de Febres Cordero el gasto social crece como porcentaje del PIB, ante todo por una política expansiva hacia el final del gobierno.

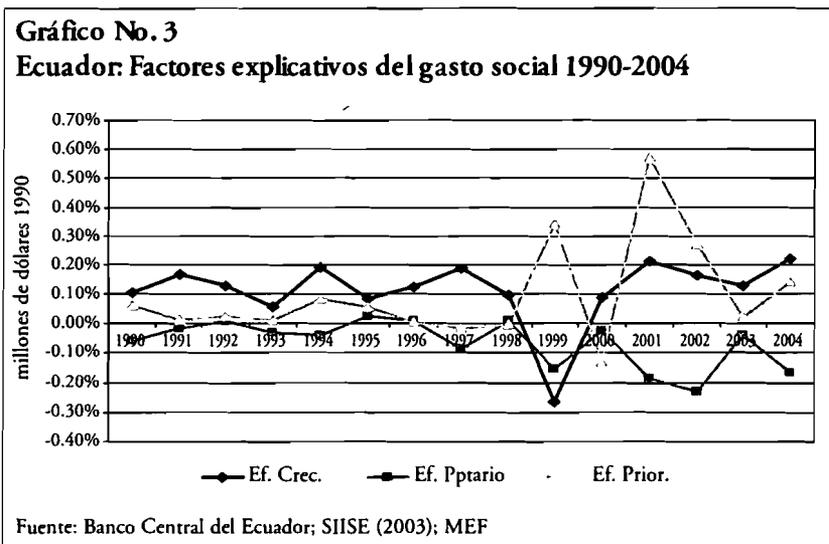
El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) inicia con el desafío de ajustar una economía con un alto proceso inflacionario heredado del periodo anterior. Sin embargo, gracias al aumento del precio del petróleo, el periodo presidencial termina con una expansión del gasto social real (Vos 2003). No obstante, el gasto social a precios corrientes como porcentaje del PIB disminuye ligeramente de 4,75% a 4,36%. El periodo 1992 a 1996 se caracterizó por mantener una política de estabilización ortodoxa, basada en una fuerte contracción monetaria y fiscal. El gasto social como porcentaje del PIB se incrementa de 4,37% a 5,13%. Sin embargo, según Rob Vos (2003), el gasto social real como porcentaje del PIB disminuye de 5,5% a 3,8%.

En los años subsiguientes, la inestabilidad económica y política provoca 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 ecuatoriana⁹ eleva el porcentaje de gasto social en términos corrientes y como porcentaje del PIB a 4,97% en el 2001 y a 5.5% en el 2004. En este periodo se da mayor importancia a los programas de transferencias y asistencia social como el bono solidario, alimentación escolar y beca escolar. Como se ha afirmado en otros estudios, el gasto social tiende a ser procíclico, es decir que crece con el crecimiento de la economía. En efecto, si se realiza una correlación entre ambos se encuentra que es positiva, para todos los años, a partir de 1990.

⁹ La recuperación económica está vinculada en gran medida a efectos exógenos 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 (Larrea 2004)



De acuerdo al SIISE (2003), además, el gasto social es altamente volátil, influido por los ciclos “políticos”, es decir por los procesos de ajuste económico, que dominan y fijan los niveles (reducciones) del gasto social. El estudio afirma, que en general ha existido poca prioridad para el gasto social dentro del presupuesto público. Esto se debe a la matriz económica que se ha constituido el eje de toda política pública durante las últimas dos décadas en el Ecuador. Por otro lado, siguiendo la metodología del mismo estudio, se actualizaron los datos para definir los factores del gasto¹⁰, y se encontró que hasta antes de la crisis de 1999 el componente más importante era el efecto del crecimiento económico y el gasto social tenía más o menos la misma prioridad dentro del gasto público que éste dentro del PIB.

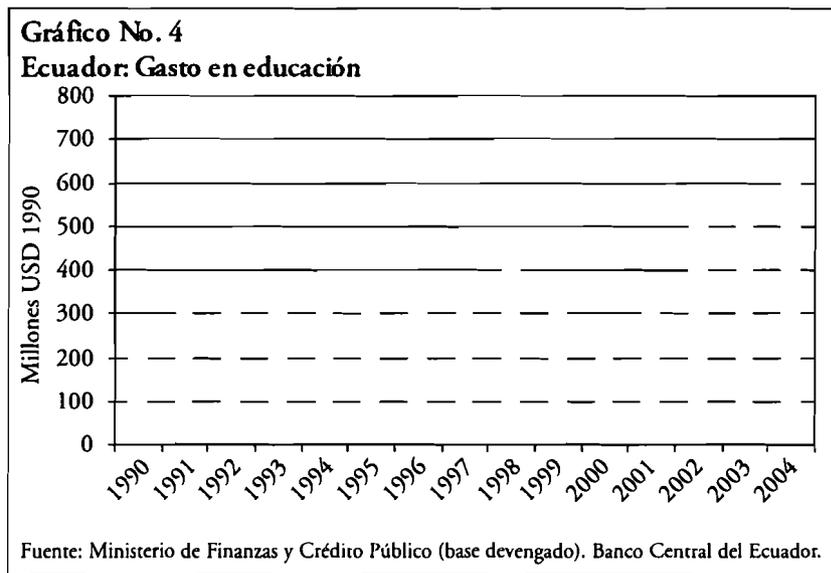


A partir de la crisis, la importancia del gasto social se incrementa sobre el crecimiento económico como promotor del crecimiento del sector. Es decir, el gasto social crece como fruto de priorizaciones específicas, más que por efecto del crecimiento económico a pesar de que tiene la misma tendencia que el crecimiento, en forma rezagada como se vio antes. En cuanto efecto de presión presupuestaria, es bajo ya que la importancia del gasto público en el PIB se reduce, respondiendo a políticas contractivas a partir de la dolarización.

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 55% en el 2004.

El gasto efectivo del sector puede dividirse en tres etapas. La primera, durante la década de los años 80, 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 en términos reales entre 1999 y 2002 pero luego se recupera hacia 2004.



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 2,1% en el 2004.

En relación al impacto del gasto, si analizamos los indicadores de desempeño del bienestar, podemos observar que en general existe un mejoramiento de los mismos en especial en lo que tiene que ver con la educación. No obstante, las crisis económicas y ante todo los recortes fiscales parecen estar altamente relacionados más que con una falta de oferta, con la abstención o limitación de acudir y utilizar servicios públicos. Esto tiene un impacto directo en el trabajo familiar que no ha sido cuantificado.

10 Esta es una metodología adaptada de CEPAL para descomponer el gasto social. En ella se combinan indicadores de proporción del gasto público sobre el PIB (prioridad presupuestaria); proporción del gasto social sobre el gasto público (prioridad social) y crecimiento económico (crecimiento del PIB). Para mayor detalle ver Vos (2003).

De acuerdo a datos censales, el analfabetismo de mujeres y hombres se ha reducido en 2 puntos entre 1990 y 2001. Estos datos cambian cuando se observan las encuestas de condiciones de vida cuyos datos a 1999 indican un pequeño incremento en el analfabetismo entre 1995 y 1999, en especial para el caso de las mujeres. Por su lado, los indicadores de las encuestas urbanas de empleo muestran un incremento del analfabetismo de 4.4 a 5.3% entre 1995 y 2003. Salvando las diferencias en la representatividad y validez de las comparaciones entre estas dos fuentes, se puede decir que la última refleja la situación de crisis antes descrita y el descenso del presupuesto en el sector, en lo que tiene que ver con programas de alfabetización.

El analfabetismo funcional al parecer tiende a reducirse también en especial en las mujeres durante el período intercensal. La brecha entre hombres y mujeres se redujo sustancialmente entre 1990 y 2001. Igual sucede con la escolaridad, aunque se mantiene una diferencia de 4 décimas en el número de años entre hombres y mujeres.

Por otro lado existe una ligera mejora en el indicador de población de mujeres que tiene primaria completa, frente a un descenso en el caso de los hombres. La educación secundaria por su parte, refleja la escasez de políticas y la poca efectividad de recursos dedicados a este sector: existe un descenso en la población con secundaria completa entre 1990 y 2001. Estos datos no se reflejan en las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), lo cual se explica por la diferencia metodológica y de cobertura entre estos dos instrumentos. En el caso de la educación superior en todos los casos se aprecian mejoras en el indicador de haber completado la educación y ambas fuentes muestran que el progreso se da en mayor medida en el caso de las mujeres. De todas formas, los mejoramientos generales en el acceso de la población a la educación superior es un reflejo de que el presupuesto educativo estatal se ha dedicado de manera preferente a este sector, en muchos casos financiando la educación de grupos de población de mayores ingresos que son quienes finalmente acceden a este nivel educativo.

En cuanto a indicadores de flujo, se encuentran reducciones en las tasas de escolarización neta por edad entre 1995 y 2003 de acuerdo a las encuestas de empleo, de 96.1 a 92.1 para la primaria; de 59.1 a 68.2 en secundaria 2001 y luego baja a 64.3 en 2003.

En general, el sector educativo presenta una reducción de las brechas de género. No obstante, persisten en aspectos como la escolaridad y el analfabetismo. Así el índice multivariado de género muestra diferencias de alrededor del 50% que se reducen pero no significativamente; las reducciones están por un promedio de 2 puntos, e incluso en la región amazónica se acentúan durante el período 1990-2001.

Por lo general la tasa de matrícula también presenta mejorías, igualmente poco sustanciales. Si bien las políticas y las inversiones públicas en educación y en especial en infraestructura han sido crecientes, esto ha tenido un impacto más bien reducido en el acceso. Por lo general la inversión social se ha programado desde la oferta, es decir, para financiar los servicios que se producen, en lugar de su resultado (la demanda). Uno de los más importantes problemas de la ineficiencia del presupuesto es que tradicionalmente se ha formulado sobre la base de crecimientos inerciales en la oferta, bajo un modelo de prestación y financiamiento estatal de servicios, sin tomar en cuenta sus beneficiarios finales.

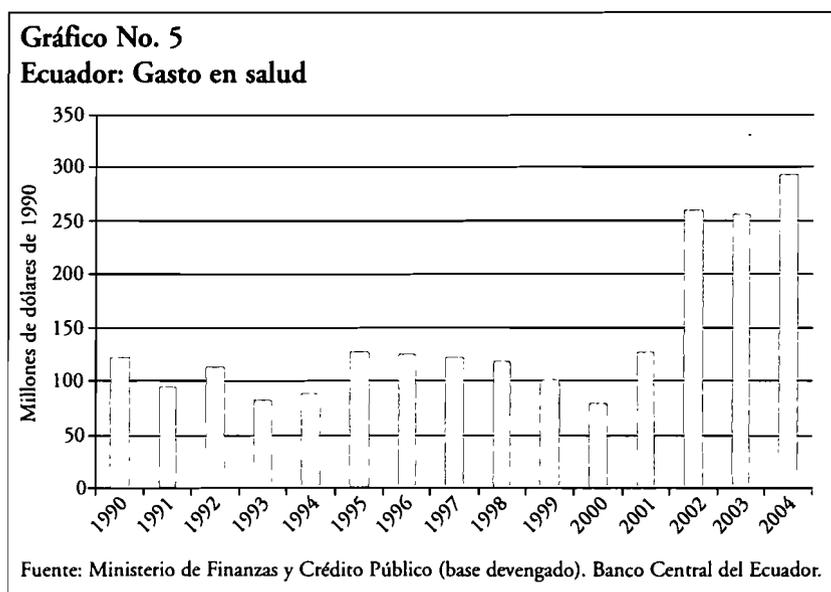
La sustitución de gastos o lo que se denomina “ahorro forzoso” por parte de las familias ante la crisis es un hecho para el caso ecuatoriano. De acuerdo a la ECV99, la proporción de personas que dejaron de matricularse en la educación formal por motivos económicos se elevó en 4 puntos en el caso de los hombres y 8 puntos en el caso de las mujeres entre 1994 y 1999. Tanto en la educación primaria como en la secundaria, si bien el costo tradicionalmente fue una razón para no matricularse, pasó a explicar casi el 60% de los casos de no matrícula de las mujeres en 1999, desplazando incluso al trabajo en el caso de jóvenes de 12 a 17 años.

Por otro lado, la tasas de repitencia se han reducido entre 1990 y 2000, de acuerdo a las ECV y a las estadísticas del SINEC, en 2 a 3 puntos porcentuales en promedio. La repitencia es mayor en hombres que en mujeres. Por su lado, las tasas de deserción son elevadas, en promedio 31% en primaria, y son mayores

en 5 puntos para mujeres que para hombres a lo largo de la década. Esta ineficiencia general del sistema indica además que se invierten finalmente más recursos en los hombres porque ellos permanecen más tiempo en la educación formal.

Salud

El sector salud, dentro del presupuesto del sector social a partir de los años 80 ha tenido una ligera tendencia al crecimiento. En 1980, los recursos asignados al sector fueron de 17,12% del presupuesto del sector social, aumentando a 20,31% en el 2004. El gasto efectivo en el sector salud se ha incrementado de 111 millones en 1980 a 325 millones en el 2004.



Si se considera la proporción del gasto en salud como porcentaje del PIB, disminuye entre 1980 y el 2004 con cierta inestabilidad, y representa apenas el 1.1% del producto nacional.

En lo que tiene que ver con resultados en salud, se tienen relativas mejoras en algunos indicadores macro como la esperanza de vida que también tienen que ver con la mejora en otros indicadores. No obstante, al profundizar un poco en 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. También bajan las coberturas en inmunizaciones durante el período intercensal. Por su lado, la incidencia de enfermedades como el paludismo tienden a elevarse hacia el año 2001 y se reduce después en 2003, de acuerdo a las estadísticas epidemiológicas del Ministerio de Salud. La tasa de tuberculosis se incrementa entre 1990 y 2002.

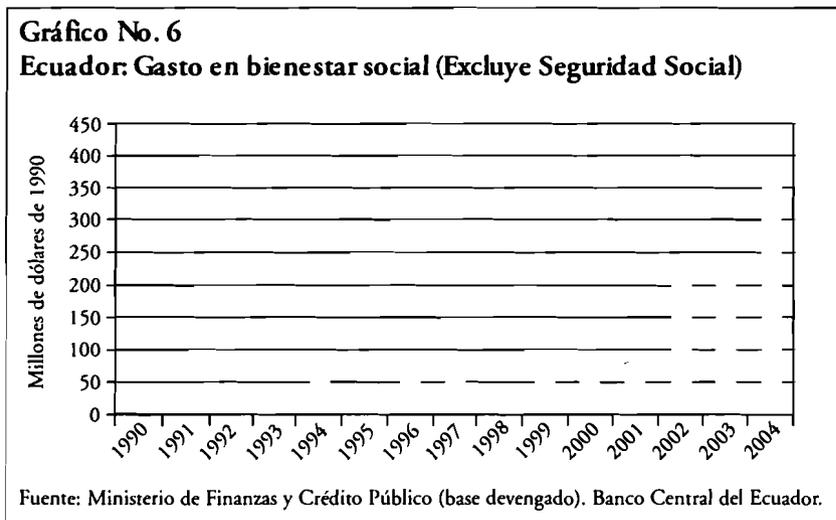
Si bien la gran mayoría de la población no accede al seguro social de salud, la cobertura del seguro se ha incrementado ligeramente entre 1990 y 2003. No obstante persisten inequidades de género del orden de los 3 a 4 puntos, y en el caso de las mujeres la cobertura no se ha incrementado a partir de 1995. En cuanto a los servicios generales de salud, la crisis de fin de la década incrementó la probabilidad de no buscar estos servicios, en especial en el caso de los hombres, de acuerdo a la ECV99.

Por otro lado, confirmando que las crisis fiscales impactan en el acceso y uso de los servicios y que esta falta se distribuye de acuerdo a las diferencias de poder y valoraciones en el hogar, se puede observar que tanto los embarazos sin control como la asistencia no profesional al parto se han incrementado durante los años 90, y que esto se intensifica a medida que avanza la edad. Adicionalmente, el número de controles de embarazo ha descendido en especial en la sierra rural. Por su lado, la tasa de mortalidad materna, infantil y neonatal presentan grandes mejoras entre 1990 y 2003.

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 (Vásconez 2003).

Bienestar Social

Este sector ha adquirido importancia en el gasto social a partir de inicios de los años 90. En 1980, el presupuesto asignado por el gobierno central a bienestar social apenas representaba el 2,57% del presupuesto del sector social. Este porcentaje ha crecido paulatinamente hasta el 27% en el 2004, convirtiéndose en el segundo sector en importancia en el sector. Esto se ha debido principalmente al enfoque de la política social de los últimos años basada en transferencias directas y programas de protección social, ante todo el Bono de Desarrollo Humano. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto efectivo realizado en el sector subió de USD 120 en 1990 a USD 325 en 2004, en términos corrientes. La evolución del gasto del sector en términos constantes (de 1990) se observan en el gráfico 6.



Dada la naturaleza de los servicios que provee y financia el sector de bienestar social, la falta de objetivos claros en términos de indicadores de calidad de vida, se pueden mirar efectos que intuiríamos como indirectos de estas políticas. Por otro lado, el sector de bienestar social ha cambiado sustancialmente de orientaciones de política, desde un modelo tradicional basado en la Seguridad social y el desarrollo rural hacia un régimen, que muchos autores llaman “residual” por estar dirigido a “ciertas” poblaciones bajo un cambio de concepto eje de la política: de la ciudadanía y los derechos hacia la vulnerabilidad y el riesgo.

Este enfoque, que parte de los modelos de redes de seguridad y protección social recomendados por la banca de desarrollo, considera a las mujeres, indígenas, personas de tercera edad, niños, niñas, adolescentes, dentro de estos grupos vulnerables. No obstante, no se pueden identificar directamente impactos de estas intervenciones en indicadores de resultado salvo algunos de acceso, dado que más bien se trata de inversiones focalizadas. En este contexto, las dos políticas que se pueden visibilizar en el sector son las relacionadas a Seguridad Social y Transferencias directas. La primera en proceso de reforma y con muy poca cobertura y presupuesto; la segunda en crecimiento y perfeccionamiento en cuanto a la focalización y efectividad.

Respecto al seguro social, de acuerdo a las ECV99, la cobertura se ha mantenido alrededor del 18% de la PEA hacia finales de la década de los años 90. No obstante, al mirar la información de las encuestas de empleo, se encuentra que la cobertura se ha reducido sustancialmente, más en el caso de los hombres: de 40% a 25% de la PEA urbana durante la década de los años 90; en el caso de las mujeres la cobertura se redujo de 35% a 23%.

En relación a las transferencias monetarias, el modelo de protección social se ha ido integrando con varios componentes, muchos de los cuales no se han puesto en práctica. No obstante, instrumentos como la beca escolar estuvieron vigentes desde 1995 y ahora han sido integrados al programa del bono solidario, como condicionalidades. El bono solidario funcionó durante dos años como una transferencia directa e incondicional para madres pobres, personas discapacitadas y personas de la tercera edad. En este tiempo se beneficiaron más de un millón de mujeres.

El impacto del bono en el bienestar de sus beneficiarios directos no ha sido analizado. Se puede intuir que el hecho de que haya sido una transferencia recibida directamente sin objetivo específico, a pesar de su bajo monto, podría haber generado un apoyo para la seguridad económica de las mujeres. No obstante, las principales evaluaciones realizadas le otorgan resultados beneficiosos en términos de reducción de pobreza extrema, es decir de reducción de desigualdad entre pobres, y como beneficio indirecto incrementos potenciales en matrícula y acceso a salud de los beneficiarios del bono (León 2003). Por otro lado, se identifican indicios de trampa de pobreza por desincentivos al trabajo, y para el caso de las mujeres, pérdida de transferencias provenientes de redes familiares y comunitarias. No obstante, otros estudios muestran que si bien existen estos desincentivos, son exigüos y otro tipo de subsidios (por ejemplo, el subsidio al gas) generan mayores desincentivos al trabajo¹¹.

Por otro lado, como explica Armas (2004), el desincentivo laboral puede no deberse a un efecto de trampa de pobreza sino al efecto de decisiones intrafamiliares y valoración de merecimientos y a una menor presión para entrar al mercado en condiciones precarias. Adicionalmente, el cambio que se ha realizado hacia el bono de desarrollo humano tiene perspectivas – por lo menos - inciertas desde el punto de vista del beneficio para las mujeres, primero, porque éste ha sido trasladado hacia el capital humano familiar (donde las madres actúan como intermediarias de los recursos); segundo, porque su éxito depende de que efectivamente la transferencia sea transformada en acceso a salud y educación y esto depende de decisio-

11 El teoría, los desincentivos al trabajo se relacionan con bienes complementarios al trabajo como por ejemplo cuidado infantil, mientras que con bienes sustitutos se da el efecto contrario (Pradhan, Van Soest (1995). El caso del subsidio al gas no se relaciona directamente con el trabajo, sino con el hecho de que representa un porcentaje del gasto que al ser subsidiado entra en la oferta de trabajo como beneficio no laboral. Los beneficios no laborales en un mercado de trabajo inequitativo como el ecuatoriano son importantes en la composición de ingresos de los hogares pobres con trabajadores mal pagados.

nes intrafamiliares y de condiciones específicas de subordinación y vulnerabilidad de las mujeres. La reorientación de la política se basa en una estructura genérica asumida socialmente, que se enfoca en visiones unidimensionales de la pobreza y excluye sus causas de fondo.

En el contexto del nuevo enfoque de la política social desde este sector, cabe una reflexión. Un aspecto importante de la dicotomía entre política económica y social es la aparición de programas de compensación social o mantenimiento del ingreso. Es claro que si el objetivo de estos programas es mantener un nivel de vida mínimo, esto será independiente de la estrategia y resultados de la política económica en términos de crecimiento y generación de empleo. La dinámica de estos programas es paralela y si bien ayuda al sostenimiento de hogares en las crisis, puede perpetuar esta situación de pobreza cuando estos hogares salen del grupo “beneficiario”, si no existe una política que vincule el crecimiento económico y la incorporación de la población a la dinámica económica.

La fuente de la riqueza es el trabajo, pero la generación de riqueza es considerada dentro de la política económica, mientras que el trabajo es considerado dentro de la política “social”, lo cual supone que esta última es un soporte, y no una generadora de bienestar. Por otro lado, el alcance y cobertura de la política de transferencias de ingresos depende de la disponibilidad de recursos, que bien pueden provenir de contribuciones a la seguridad social o impuestos, pero más probablemente serán financiados con otros ingresos no tributarios o deuda.

Eficiencia asignativa

Si se analizan algunos de los datos anteriores a la luz de una herramienta metodológica complejiva, se puede intentar un acercamiento a la lógica asignativa del gasto de acuerdo a las necesidades de la población. Este análisis se ha basado en indicadores de asignación por sector y algunos de resultado y proceso, que se sometieron a un proceso de reducción por componentes principales.

Los indicadores que se utilizaron fueron: un indicador compuesto de salud infantil (mortalidad infantil, mortalidad neonatal, nutrición, inmunizaciones; la incidencia de tuberculosis; la incidencia de paludismo; el índice multivariado de educación; la tasa de alumnos por profesor en primaria y secundaria; un indicador compuesto de trabajo infantil (niños que trabajan y no estudian, niños inactivos, niños de trabajan y estudian); un indicador compuesto de vivienda (el índice multivariado de vivienda, el índice de deficiencia residencial, el hacinamiento); un porcentaje promedio de cobertura de programas de atención infantil, nutrición e infraestructura; los gastos devengados de salud, educación, bienestar social y vivienda. El resultado de este análisis se encuentra en la tabla 1. Los dos primeros componentes principales explican el 60% de la varianza total de los datos.

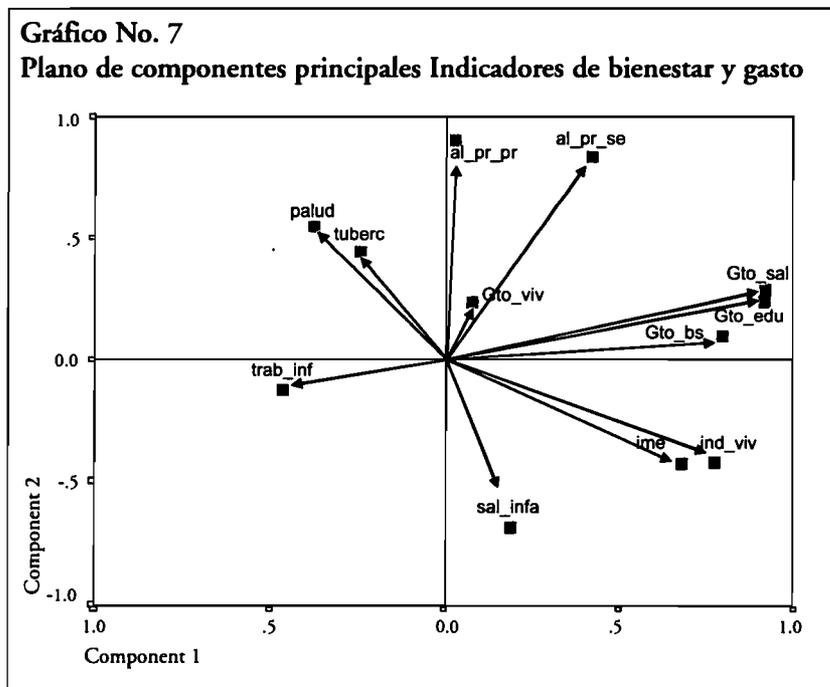
El primer componente configura un eje de gasto donde se aproximan los gastos de salud, educación y bienestar social. El gasto en vivienda aparece con otra lógica, sin mucha relación con los demás. Los gastos “sociales” aparecen cercanos a los indicadores de salud infantil, educación general, vivienda, este último sin relación alguna con el gasto público, lo cual puede implicar que las mejoras en la calidad de la vivienda provienen o de gastos privados o de proyectos de otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales; esto, a pesar de la cantidad de recursos que se han dedicado al bono de vivienda dentro del MIDUVI. Como opuestos a mayores gastos, es decir aparecen los indicadores de trabajo infantil que en esencia se opone al gasto en educación, los de incidencia en tuberculosis y paludismo, y el indicador de cobertura de programas. De esto último se puede intuir que la existencia de una buena cobertura no implica la reducción de necesidades o un impacto en resultados.

Cuadro No. 2
Resultados del análisis de componentes principales

Component Matrix ^a		
	Component	
	1	2
dev_edu2	,686	,637
dev_bs2	,660	,452
dev_sal2	,695	,685
dev_edu2	-,067	,257
sal_infant	,443	-,508
trab_infant	-,733	,259
ime	,818	-,142
ind_viv	,875	-,019
tuberc	-,382	,210
palud	-,531	,226
prg_cov	-,412	,384
al_pr_se	,031	,946
al_pr_pi	-,354	,842

Extraction Method: Principal Component Analysis
^a 2 components extracted

El segundo componente matiza las carencias de gastos y los resultados en bienestar. Existe un grupo de indicadores definitivamente relacionados con el gasto, que son el de desarrollo educativo, salud infantil y vivienda, aunque en menor grado. Por otro lado, otros como la incidencia de enfermedades e indicadores de “hacinamiento” escolar como el número de alumnos por profesor, y el trabajo infantil configuran otro tipo de problemas, más alejados del monto del gasto, y más relacionados quizás con su calidad o su destino.



Se puede intuir, entonces, que si bien en algunos casos el gasto público está relacionado con el bienestar, esto se da más en términos de accesos. Si estos accesos se matizan un poco, se notan problemas de baja efectividad. Por otro lado, se aprecia que no necesariamente el monto del gasto tiene que ver con un mejor direccionamiento hacia la población beneficiaria en términos de programas, y que mayor cobertura no implica necesariamente mayor calidad.

Eficiencia distributiva

Equidad vertical

Para evaluar el impacto del gasto es necesario que la “función objetivo” esté clara. Por ejemplo, si el problema mayor es la incidencia de la pobreza, en un contexto de presupuesto limitado, se puede recomendar mayores transferencias generales tales como elevación de salarios, los créditos tributarios o impuestos negativos (focalización vertical). Si el problema es una mayor desigualdad entre pobres, se debe privilegiar la cobertura bajo la línea de pobreza (focalización horizontal) (Atkinson 1995). No obstante, en Ecuador se han aplicado indistintamente algunas estrategias, sin que exista una política de focalización homogénea, más aún mirando la desigualdad desde sus dos miradas, horizontal y vertical.

Los efectos distributivos directos del gasto han sido analizados desde el punto de vista del acceso por el SIISE, a través de análisis indirectos de incidencia, cuyo resultado son curvas de concentración del acceso de hogares a algunos servicios y subsidios. Estos estudios no analizan los resultados de este acceso ni los beneficios o costos derivados del consumo de bienes provistos por el estado. Se encuentra que el gasto social es progresivo comparado con la distribución original del consumo, es decir que, luego de las transferencias sociales (consumos de servicios sociales) la distribución es menos regresiva que antes. No obstante, en general se encuentra que los programas sociales de mayor monto no se concentran en los estratos más pobres, y muchos de ellos no son focalizados; por ello el gasto en general no es considerado pro-pobre (Vos, R., et al, 2003).

Es decir, más allá de las cantidades, el gasto público al parecer no ha estado dirigido hacia los sectores con mayores necesidades, a pesar de la intención política de focalizar. La focalización se ha visto como una medida de austeridad fiscal más que como una política de llegar directamente a los hogares e individuos pobres o más vulnerables. Una prueba de ello es que solamente los programas de alimentación escolar, bono solidario, educación primaria, el seguro campesino y atención primaria en salud tienen un carácter pro-pobre (Vos 2003).

La educación secundaria, la atención en hospitales, los subsidios al gas y combustibles, la seguridad social en salud, se constituyen en gastos dirigidos más a personas de mayores recursos. Y esto sin tomar en cuenta aspectos de distribución horizontal, por ejemplo étnicos o de género, donde se encuentran mayores desigualdades. En este contexto de inequidad, ni el incremento del gasto ni el crecimiento económico (que en principio provee de mayores ingresos para distribuir) serán efectivos en la reducción de la pobreza.

Equidad horizontal

La equidad horizontal del gasto, esto es, la equidad entre diferentes grupos de la sociedad ha sido menos evaluada. No existen en Ecuador estudios de incidencia de gasto o encuestas de consumo por persona, de tal forma que los análisis que se pueden hacer al momento son limitados.

Género

En cuanto al impacto del gasto o el acceso diferenciado de hombres y mujeres, CONAMU (2005) realizó un estudio donde se puede identificar que los montos destinados directamente a mujeres (como el bono de desarrollo humano), gastos de impacto indirecto (por ejemplo cuidado infantil, alimentación, cuidado de adultos mayores) y algunos que tienen que ver con la generación de oportunidades (empleo, capacitación, participación y organización) son mínimos (7-10%) del presupuesto de inversiones públicas. Por otro lado, el gasto social promueve mayor escolaridad, pero incide más el gasto de bienestar social que el educativo, que se relaciona más con la educación de los hombres.

Sin embargo, la inversión en educación no se relaciona con las brechas de género en escolarización, que se han reducido; se encuentra una correlación importante entre el gasto social y los indicadores donde persisten brechas de género: escolaridad, analfabetismo, escolarización superior. Es decir, el gasto educativo no tiene una orientación hacia la equidad de género en muchos de sus programas o actividades. De hecho, existe un efecto combinado de varios tipos de gasto y el bienestar de los hombres en especial en lo que tiene que ver con educación en todos sus niveles. Es decir, a causa del acceso y otros factores de discriminación por género, los hombres se benefician del gasto público más que las mujeres.

Por otro lado, el estudio intuye que no está claro el rol del estado y de la actividad pública en ciertos sectores, así como los rubros en los que se hace necesario invertir para fortalecer el capital humano de las mujeres y reducir las brechas. Muchos estudios han analizado la situación inequitativa de las mujeres en el mercado de trabajo y en generación de ingresos. La baja inversión y carencia de políticas de crédito y fomento del empleo que se observa al analizar el presupuesto influye en estos resultados, aunque la relación no pueda ser cuantificada (CONAMU 2005).

Provincias y necesidades

En este estudio se analizaron las relaciones entre algunos indicadores de bienestar provinciales y los niveles de gasto asignados a cada provincia, para observar si éstos siguen algún patrón en donde se pueda captar la política asignativa. Esto se ha realizado sobre la base de los mismos indicadores de la sección anterior, a nivel provincial¹².

Lo primero que se puede indicar es que no existe una política asignativa provincial o regional que tenga que ver con necesidades, con pobreza, ni siquiera con la población. Se aprecia que no existe lógica alguna entre la asignación per cápita y la pobreza. La prioridad del gasto se produce de manera inercial, y algunas de las provincias más pobres (no todas) reciben menor asignación.

En cuanto a la asignación por sectores, la lógica de la distribución provincial en salud es similar a la de educación, especialmente en la costa y la sierra, donde la mayor asignación en ambos sectores es para Pichincha e Imbabura en la sierra, Guayas y Manabí en la costa. Bienestar social y vivienda tienen otra lógica asignativa; lo que se puede intuir es que estos dos sectores tienden a focalizar sus gastos o a invertir en programas ubicados en áreas específicas, generalmente con financiamiento no gubernamental o internacional. En salud y educación la lógica universalista predomina en la asignación.

12 El monto del gasto por provincia se obtuvo de proyecciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, y la información que publica el MEF en su página web.

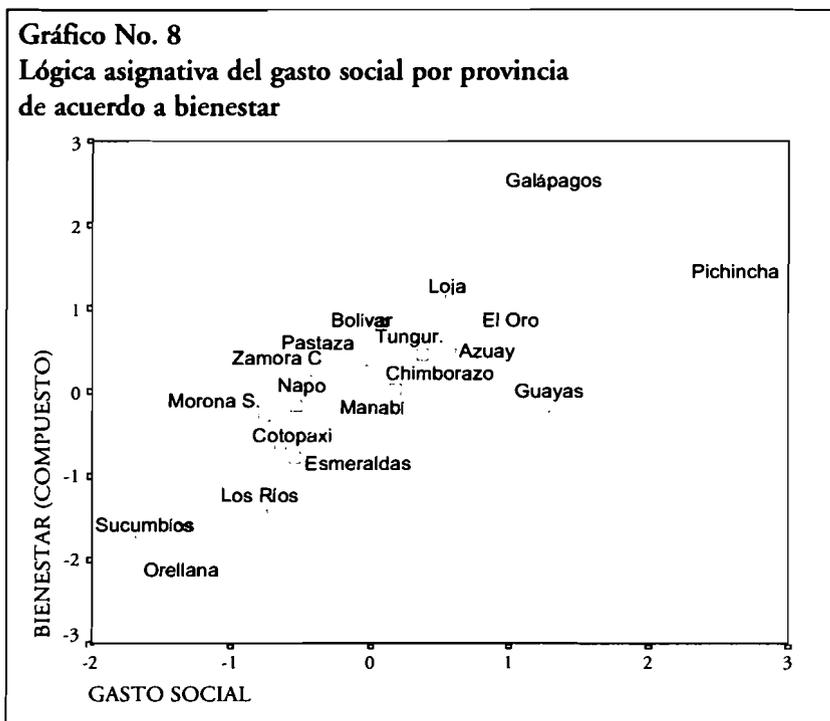
Cuadro No. 3					
Gasto social por provincia y región (miles de USD 2004)					
	Educación	B. Social	Salud	Vivienda	NBI
Sierra					
Pichincha	115,131	2,578	66,124	1,185	40.63
Imbabura	45,207	16,004	23,459	8,786	74.82
Loja	52,355	1,824	14,014	2,528	76.04
Azuay	46,522	3,174	17,361	1,530	59.64
Chimborazo	42,717	1,778	12,019	892	68.22
Cotopaxi	29,679	2,042	9,269	2,530	61.33
Bolívar	22,524	922	6,427	1,069	76.52
Cañar	20,480	1,095	6,187	2,091	69.86
Carchi	17,834	846	4,322	1,526	75.91
Tungurahua	32,768	430	9,585	158	57.52
Costa					
Guayas	116,553	424	67,144	2,294	40.57
Manabí	79,091	3,303	31,893	9,138	58.18
El Oro	45,473	2,616	17,252	5,283	67.35
Esmeraldas	41,519	1,996	13,060	3,021	75.85
Los Ríos	38,200	2,078	10,245	7,461	53.18
Amazonía					
Zamora C.	22,371	11,434	13,505	6,497	81.73
Morona S.	19,711	5,771	10,059	3,684	77.33
Sucumbíos	11,548	2,224	5,676	1,126	66.93
Napo	11,739	634	4,234	295	77.06
Pastaza	9,537	466	2,731	202	76.70
Orellana	5,970	439	2,022	196	61.26
Insular					
Galápagos	6,558	637	2,799	329	86.60

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para mirar mejor la lógica asignativa se dividió el análisis en dos grupos de componentes: uno de bienestar y otro de gasto. Luego se combinaron los dos primeros componentes de uno y otro grupo, y el resultado es la relación entre la lógica de gasto y los indicadores de bienestar por provincia, que confirman lo indicado antes. Se esperaba que a menor bienestar la asignación de gasto sea mayor pero se encuentra una relación positiva, con algunos matices. Las provincias de Pichincha y Guayas presentan siempre mejores indicadores en términos de gasto y bienestar, en especial en este último. La provincia de Galápagos presenta mejores indicadores de gasto, por razones de leyes especiales y asignaciones específicas. Las provincias de la Amazonía presentan menores indicadores de bienestar e igualmente de gasto.

Los resultados del conjunto de variables de bienestar configuran un eje de variables como la salud infantil, índice de vivienda y educación que se oponen a las de trabajo infantil, paludismo, tuberculosis y hacinamiento escolar. No obstante, en el segundo componente se separan las dos variables relacionadas con

infancia, salud y trabajo, que responden a otras lógicas sociales, decisiones intrafamiliares y mercado laboral. El grupo de gasto presenta un primer componente donde se identifican los gastos en el lado positivo, y un segundo donde se aprecia mejor la lógica de asignación; es decir, se separan los gastos de bienestar social y vivienda de los de educación y salud.



Si se analizan los resultados por sector, la lógica es la misma para el sector educativo, mientras que para salud y bienestar social, las provincias se alinean en un bajo gasto frente a diferencias marcadas en indicadores de resultado. El análisis compuesto permite inferir que la política social y específicamente el gasto social ha sido histórica e interregionalmente procíclico. Es decir, cuando hay más crecimiento y mejores condiciones de bienestar, hay más gasto, lo cual permite inferir la nula política asignativa y de focalización, y asimismo la poca incidencia del gasto ya que aparentemente el bienestar está relacionado con otro tipo de esfuerzos privados que se combinan con acceso al gasto, aunque éste no esté bien distribuido.

De acuerdo a los indicadores compuestos calculados, se puede hacer una priorización de gastos, donde hay mayores necesidades y menor asignación al momento, en educación y salud:

Cuadro No. 4			
Ejemplo prioridades Educación			
	Gasto alto	Gasto medio	Gasto bajo
Necesidades altas	Guayas		Sucumbíos
	Manabí		Orellana
			Los Ríos
			Cotopaxi
			Cañar
			Imbabura
			Esmeraldas
Necesidades medias	Pichincha	Chimborazo	Morona Santiago
		El Oro	Tungurahua
		Azuay	Napo
			Carchi
			Zamora Chinchipe
			Bolívar
Necesidades bajas		Loja	Galápagos
			Pastaza

Cuadro No. 5			
Ejemplo prioridades Salud			
	Gasto alto	Gasto medio	Gasto bajo
Necesidades altas			Orellana
			Sucumbíos
			Pastaza
			Esmeraldas
			Los Ríos
Necesidades medias	Guayas	Manabí	Morona Santiago
			Carchi
			Chimborazo
			Cotopaxi
			Napo
			Zamora Chinchipe
			El Oro
			Imbabura
Necesidades bajas	Pichincha		Tungurahua
			Bolívar
			Cañar
			Azuay
			Loja
			Galápagos

Reflexiones e implicaciones de política

El análisis anterior confirma los resultados de algunos estudios anteriores sobre el gasto, y permite concluir que la política fiscal en Ecuador ha estado más orientada hacia la estabilización que hacia la función asignativa y distributiva, cumpliendo una función procíclica, que en los últimos años ha sido apoyada por repriorizaciones específicas al sector social. No obstante, a pesar de que existen buenos resultados en términos de accesos y coberturas de algunos servicios básicos en especial en el campo educativo, esto se ha debido solamente en parte al gasto educativo. La estrategia de focalización proveniente del bono de desarrollo humano parece haber incidido de manera indirecta en esto, confirmando que una de las causas para la falta de matrícula es la carencia de recursos, y que si las madres cuentan con alguna capacidad de decisión sobre el uso de los recursos en el hogar, es probable que se reorienten las prioridades de los hogares hacia el capital humano de sus miembros.

Por su lado, el gasto en salud parece haber tenido resultados erráticos, no se encuentra relación entre el gasto y los indicadores de bienestar, salvo algunas mejoras que tienen que ver con otras variables y que tienden a reducirse de manera inercial, tales como la mortalidad infantil. No obstante la atención a la salud, igual que la asistencia a educación, son bienes que tienen menor prioridad en la “canasta” de opciones de consumo y tiempo de las familias al momento de atravesar una crisis económica o de desempleo. Esto permite intuir que existen problemas de calidad y equidad profundos en estos accesos, y por ende, en la distribución de los beneficios del gasto social.

Es decir, el presupuesto fiscal no representa una herramienta de planificación ni de redistribución. Por su lado, la reducción del tamaño del estado reflejada en el gasto no ha resultado en mejoras de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por otro lado, el destino de los recursos provenientes de la reducción del Estado no está claro. Las fuentes de recursos para financiar los principales gastos de inversión en el sector social provienen de deuda externa, lo cual permite inferir que no necesariamente se trata de una distribución progresiva de los recursos estatales.

Si los gastos fiscales son en parte progresivos en términos verticales, su distribución horizontal no tiene sentido alguno. El gasto social no ha apoyado a cerrar las brechas de género, lo cual se refleja en los resultados de acceso y resultado de hombres y mujeres, en especial en educación y salud. Sin embargo, el gasto tiene una relación directa más fuerte con el bienestar de los hombres que con el de las mujeres, lo cual refleja desigualdades de base en el uso de los recursos públicos, que no han sido medidas.

En cuanto a la distribución del gasto por provincias, no se aprecia criterio alguno que responda a una lógica asignativa por necesidades o pobreza. El gasto aparece en las zonas de mayor desarrollo, a pesar de que sí existe una relación entre este gasto y el bienestar en términos de su impacto. La asignación se realiza de manera inercial y con claros criterios políticos y de poder.

Es decir, se han puesto de manifiesto discrecionalidades en el manejo de los recursos públicos, que se dan tanto en los procesos de planificación como en el de presupuesto, ante la falta de consistencia entre las metas de bienestar y equidad y la asignación de los recursos.

Política fiscal como herramienta de asignación y redistribución

En una época de transformaciones productivas agresivas y de globalización de capitales y políticas, surge una necesidad básica de rearmaje de la institucionalidad nacional. Para contribuir a este rearmaje y reforzamiento necesario ante el desmantelamiento del rol rector del estado en la política económica y de bienestar, partiendo de la necesidad urgente de integración entre política económica y política social. Sobre la base de la discusión anterior, se proponen los siguientes principios para la integración de la política económica con lo social y con aspectos de desarrollo humano sustentable en la política económica:

- Ciudadanía (superando el concepto de población vulnerable).
- Universalidad: equiparación de oportunidades de toda la población, acceso a recursos públicos, mercados laborales y niveles de decisión.
- Equidad (vertical y horizontal).
- Efectividad (consecución de metas) y eficiencia (recursos frente a metas).
- Distribución del crecimiento: no a expensas de la pobreza y depredación de recursos humanos y naturales.

Parte del cambio de la orientación de la política fiscal hacia su función principal de redistribución desde el punto de vista conceptual implica redefiniciones en las metas, insumos, resultados e impactos de la actividad presupuestaria. Esto concierne al concepto de eficiencia, asumido como dado y que involucra el retiro del estado o la minimización de sus funciones de atención, pero cuya contraparte es el trabajo en el hogar, el retiro o el no acceso de una parte de la población a los servicios. También la eficiencia en términos de utilización de menos trabajo por unidad de producción (productividad) en una economía que no absorbe toda la mano de obra excedente y que puede perjudicar a muchos trabajadores.

Otro concepto problemático es el de pobreza; primero, porque en el ingreso no se refleja la situación real de las personas y porque a pesar de que se discute su multidimensionalidad, la pobreza sigue siendo medida y comparada en términos de ingreso. Es necesario que cualquier indicador de pobreza o bienestar incorpore una dimensión de distribución. Utilizando, por ejemplo, como criterio general el indicador de pobreza de Sen, que tiene componente de desigualdad entre pobres. En este caso el reto debería ser incorporar el concepto de desigualdad horizontal, de tal forma que una reducción de esta desigualdad incrementa el bienestar o reduzca la pobreza global. Por ello, también es necesaria la incorporación de la equidad como indicador de desempeño, tanto en los procesos como en los resultados de la actividad pública.

En este contexto, se redefinen los objetivos del gasto público y social en particular:

- Promover crecimiento pro-pobre: el rol del gobierno es proveer infraestructura física y humana que de otro modo sería sub-provista, para asegurar la inclusión y participación de todas las personas en el crecimiento económico.
- Asistir a quienes son excluidos del proceso de crecimiento económico, por razones distintas al ingreso, es decir, que tienen una condición específica de vulnerabilidad o imposibilidad de participación: personas discapacitadas, personas de grupos étnicos específicos, regiones o sectores, mujeres, niñas, etc.
- Proveer soporte para riesgos y vulnerabilidad, es decir para enfrentamiento de crisis políticas, económicas, ambientales, que pueden producir alta volatilidad en los ingresos en particular en economías pobres. La vulnerabilidad no es una condición inherente a las personas, ni mucho menos sustituye a su condición de ciudadanos; es una condición producida por fuentes externas, cuyas causas y consecuencias deben ser resueltas por el Estado.
- Buscar la equidad: el gasto debe no solamente estar dirigido a quienes tienen mayor necesidad y de forma diferente ante necesidades diferentes, sino conseguir que la distribución de resultados luego de

la asignación sea más equitativa, y por ende debe considerar que las fuentes de financiamiento de los gastos sea un sistema tributario progresivo adecuado o tarifas diferenciadas, más no de endeudamiento o de ingresos provenientes de desgaste de recursos humanos o naturales.

En términos de asignación, es necesaria la consolidación de una estrategia de desarrollo que implica la definición y consistencia del gasto con las metas de desarrollo (bienestar) y de los sectores prioritarios de financiamiento, en un horizonte de corto y mediano plazo, en correspondencia con las metas de crecimiento económico y sostenibilidad fiscal. En este caso urge que se realice un análisis de asignación sectorial por necesidades.

La política social expresada en términos de gasto debe ser definida a la par con la política económica general y viceversa. Pero la relación entre ellas debe ser analizada de acuerdo con la situación específica: en crisis, el gasto social debe incrementarse, por ejemplo, es decir, se debe definir un margen de déficit aceptable para las crisis y unas metas de superavit, a través de sistemas de fondos sociales o de estabilización.

En lo relacionado con redistribución es necesaria de manera inmediata, la definición de metas de corto y mediano plazo de distribución del ingreso y del gasto de acuerdo a criterios regionales, grupales y de equidad vertical; estos indicadores deben convertirse en criterios de política para la presupuestación que se emita desde el MEF. En este sentido, los datos analizados permiten inferir que debe existir una reorientación hacia la demanda y la calidad, es decir un fortalecimiento de esquemas de incentivo para el acceso equitativo a los servicios sociales básicos, de tal forma que no se vuelvan gastos prescindibles en las crisis.

Esto implica protección mínima en crisis, combinada con provisión universal y promoción de la capacidad de demanda por parte de la población. Por el lado de la política fiscal estos incentivos incluyen becas, sistemas de aseguramiento universal de salud que provengan de todo el sistema de salud (no solamente del público y no como complemento, sino incluyendo los servicios existentes) donde se subsidie a todos los proveedores para que todas las personas puedan acceder a los servicios.

Estos elementos se circunscriben a una visión limitada de la focalización que apunta a individuos o familias específicamente identificadas como pobres. Existen otros beneficios como vouchers de alimentos, transferencias monetarias personales o familiares y asistencia social basada en medios (ingresos); micro crédito para campesinos sin tierra, programas de trabajos públicos, etc. Por lo general la focalización por medios o ingresos produce en el largo plazo trampas de pobreza y su financiamiento se vuelve difícil, y por lo que se ha visto no consigue solucionar el problema de la pobreza y la inequidad.

Para evitar estos problemas se puede recurrir a la focalización amplia, que apunta a bienes o servicios consumidos por las personas pobres, o considerados bienes preferentes para la sociedad. Por ejemplo, focalizar el gasto en servicios básicos como educación primaria y atención primaria de salud, infraestructura básica y saneamiento; promover precios bajos para algunos bienes de primera necesidad o subsidiar insumos para pequeñas producciones agrícolas. En general, apuntar los gastos específicos hacia donde se encuentran mayores necesidades, tal como se vio en el ejercicio realizado en este estudio.

Por otro lado, los beneficios con carácter universal pueden no ayudar mucho a reducir la pobreza si no toman en cuenta las desigualdades estructurales, por un lado, y el financiamiento, por otro. No obstante, al contar con un adecuado sistema de impuestos es claramente más equitativo para proveer de servicios universales, siempre que se hayan resuelto temas de acceso desigual por el lado de la demanda. El acceso universal a la salud, educación, seguridad alimentaria, seguridad social y vivienda son derechos que deben convertirse en metas de mediano plazo. No obstante las metas de bienestar deben incluir un componente importante de equidad, de tal forma que mayor equidad implique mayor bienestar general.

Financiamiento del bienestar

En los países desarrollados, el estado de bienestar es financiado vía impuestos y contribuciones de la seguridad social; en otros casos existen sistemas cofinanciados con pagos de tarifas. El tema de la fuente de financiamiento, cuando existe un sistema de impuestos organizado y no demasiados problemas de efectivo, se reduce a las tasas impositivas y los créditos tributarios. En nuestro caso, esto no se da y por lo tanto cualquier generación de gasto para fines distributivos debe buscar otras fuentes de financiamiento. El gasto referido a sueldos y salarios de los maestros y médicos, por ejemplo, se financia directamente de la caja fiscal. Pero los proyectos de inversión o programas específicos tienen un alto componente de deuda externa. Del stock de la deuda actual, cerca del 30% corresponde a sectores “sociales”: salud, educación, vivienda popular, bienestar social. Sea cual fuere la fuente, es necesario, en términos de equilibrio general, mirar los cambios que incrementos en impuestos o deuda producen en diferentes grupos de ingreso.

Cuando escasean las fuentes tradicionales de ingreso, por razones de liquidez por lo general, los gobiernos deciden focalizar los gastos. En el caso ecuatoriano, esta focalización es reciente, y ha impactado en reducción de la pobreza por equiparación de ingresos entre pobres, y por incentivos hacia la educación y salud a través de la matrícula. No obstante, los impactos no deseados de la focalización en términos de trampa de pobreza y distribución hacia quienes están en la línea divisoria entre beneficiarios y no beneficiarios pueden persistir y profundizarse a medida que los montos de transferencias crezcan, tal como se sugiere que suceda para tener mayores impactos en la población más pobre.

A mayor profundidad en la focalización mayor necesidad de diferenciación de carga de pagos entre receptores y no receptores, mayores requerimientos de financiamiento y mayor probabilidad de derrames. Por lo tanto, es necesario que el financiamiento provenga de una reforma a los ingresos y un reordenamiento en la macro eficiencia productiva, más que de una redistribución de los pocos gastos sociales de pobres hacia más pobres.

Es necesario recordar que la deuda no sustituye ingresos corrientes, ni desequilibrios estructurales. Su finalidad debe ser financiar desequilibrios transitorios, no posponer generación de ingresos propios; las metas de deuda nueva deben ser compatibles con metas de balance. También es necesario recordar que el BCE no es prestamista ni garante; la deuda es un asunto público e interinstitucional, en cuyo manejo debe intervenir el BCE, MEF el IESS y la sociedad civil.

Manejo presupuestario y la maniobrabilidad del presupuesto

Las inversiones en el área social social son objeto de cortes cuando se han requerido recursos para cumplir con otras obligaciones más urgentes, por ejemplo reducción de déficits. Se dan por ello dos tipos de gastos en el sector: aquellos prescindibles, como proyectos de inversión y contrapartes nacionales, transferencias dirigidas a grupos específicos (salvo el bono de desarrollo humano), infraestructura y materiales, entre otros; y aquellos que no se pueden dejar de cubrir aunque se lo hace con retraso, que se refieren básicamente a salarios.

En el resto de recursos disponibles para asignación presupuestaria, encontramos varios problemas de manejo, intransparencia e inequidad. El presupuesto es ante todo una suma de actividades institucionales incoherentes con políticas generales y seccionales, no brinda información consolidada, se diseña de forma inercial y sin criterio alguno de asignación o incluso focalización. Por otro lado, financia oferta de bienes y servicios y no permite identificar beneficiarios de esta acción pública. Su inflexibilidad no permite capacidad de decisión o maniobrabilidad y no se reflejan en él coyunturas internas o externas que influyen en la disponibilidad de recursos. Por ello, muchos de los recursos excedentes se manejan a través de partidas extrapresupuestarias.

La planificación presupuestaria sufre de diversas anomalías que aterrizan en discrecionalidades, que pueden darse por:

- Toma de decisiones unilaterales por parte de la autoridad durante los procesos de programación.
- Baja capacidad de programación macroeconómica, y por ende necesidad de ajustes.
- Poca eficiencia en la programación, falta de coordinación en la información, sobrevaloración.
- Necesidad de manejo de la liquidez de la caja fiscal. La programación de caja no se cumple con regularidad.
- Factores contingentes que dan paso a transferencias extrapresupuestarias.
- Existencia de “gastos atados” a deuda. Los gastos no son registrados en el presupuesto pues no están sujetos a determinación ni emisión y aparecen como no utilizados y se reducen de manera ficticia para financiar otros gastos.

Fortalecimiento institucional

El rearmaje del papel rector del Estado en su política fiscal soberana y equitativa requieren de fortalecer las funciones de planificación del desarrollo y asignación de recursos. Esto implica fortalecer las siguientes funciones de la política fiscal:

- Programación: que vincula las metas macro y de bienestar, realiza el análisis de consistencia macro y metas fiscales, y define techos y pisos presupuestarios. Incorporar en los criterios de techos y pisos condicionalidades de crecimiento mínimo para el sector social e incentivos para aquellos gastos que promuevan equidad o cumplan con metas de distribución equitativa.
- Evaluación: que realiza evaluación de políticas fiscales, eficiencia, eficacia y equidad en el gasto público y particularmente en el social a través de un sistema de indicadores de evaluación. También implica visibilizar las dimensiones sociales del sistema económico, es decir producir matrices de contabilidad social periódicas donde se incorpore el capital natural y humano, monitorear de manera permanente el avance de los indicadores sociales y de gasto, realizar análisis de impacto de políticas y gastos en el bienestar, como requisitos para aprobación y renovación de proyectos.
- Prioridad social: incorporar en la política asignativa mínimos de gasto para programas sociales que no se puedan mover en especial en situaciones de crisis. Estos deben relacionarse con las prioridades definidas en las necesidades y las metas de equidad. Para esto es necesario liberar al presupuesto de preasignaciones regresivas.
- Rendición de cuentas: a esta área que se combina con la anterior se vincularán espacios u organizaciones de la sociedad civil que realicen veeduría ciudadana.

Recomendaciones de mediano y largo plazo

Como complemento y para asegurar que se mantenga en el tiempo una política fiscal equitativa y autosustentable, se sugieren los siguientes lineamientos:

- Desarrollar fondos de equidad o fondos sociales que incluya prioridades de inversión y financiamiento atado a utilidades de empresas públicas y privadas, rendimientos financieros del sector público, impuestos y otras fuentes de financiamiento. Los objetivos de este fondo irán destinados básicamente a promover la igualdad de oportunidades y la equidad en distribución y resultados.
- Desarrollar proyectos de veedurías locales sobre el presupuesto.
- Promover una agenda de políticas de protección laboral y generación de empleo con equidad de oportunidades, con participación de varios sectores públicos y privados. Generar compromisos de entidades privadas de capacitación y promoción de empleo.
- Incorporar metas de bienestar y equidad en las metas macro. Negociar la incorporación de estas metas en los proyectos de país de los organismos multilaterales de crédito.
- Incorporar en los planes multianuales los mecanismos de financiamiento de estas metas.
- Incorporar a los análisis macro criterios de contabilidad social y modelos de equilibrio general que incluyan el trabajo no pagado y diversas modalidades de informalidad, para realizar ejercicios de modelización y sensibilidad a políticas públicas.
- Promover un sistema de evaluación de la política fiscal que implique análisis de resultados e impacto periódicos de los sectores e inversiones de mayor monto en el presupuesto.
- Promover cambios estructurales en el proceso presupuestario propendiendo a presupuestación con base cero para incorporar metas reales de bienestar y equidad

Bibliografía consultada y citada

- Armas, A. (2004) "La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano", Informe de investigación, Quito: CEPAL-CONAMU.
- Alonso, J. y Aguilar, L.; ed. (2002) *El futuro del estado social*. México: Universidad de Guadalajara.
- Arcos, C., Vásquez A. (2002) "Educación secundaria en Ecuador: recomendaciones de política" en *Estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador*. BID.
- Atkinson, A.B. (1995) *Incomes and the Welfare State*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J. (1980) *Lectures on public economics*. New York: Mc Graw Hill.
- Barba (2003) "El futuro de la función social del Estado en América Latina", en Aguilar, ed. *El futuro del Estado social*, Universidad de Guadalajara, México
- Burneo, Diego y Oleas, Julio (1996) *Análisis del crecimiento en el Ecuador (1965-1994): estabilidad macro-económica y apertura como factores coadyuvantes*. BCE. Notas técnicas, número 28.

- CONAMU (2005) "Política fiscal con enfoque de género: un análisis del PGE". Informe de investigación, UNIFEM, Quito.
- Barr, N. (1998) *Economics of the Welfare state*, United Kingdom: Oxford University Press.
- Creedy, J. (1996) "Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency", *Economica*, 63.
- Crenson, M. (1971) *The unpolitics of air pollution, a study of non-decision making in the cities*, Johns Hopkins U. Press, Baltimore
- Dahl, R., (1985) *A preface to an economic theory of democracy*, Polity Press, Londres
- Filgueira, F. (1997) *Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismos y ciudadanía estratificada*. Guadalajara: Social Science Research Council.
- Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique (1998) *Historia Económica de América Latina: problemas y procesos*. Argentina: FCE.
- Larrea, C., (2004) "Dolarización y desarrollo humano en Ecuador", en *ICONOS* No. 19, FLACSO Ecuador, Quito
- León, M. (2003) "Los beneficios del Bono Solidario ante la crisis", Documentos de trabajo del SIISE No. 10, Quito.
- Lo Vuolo (1998) "La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador", CIEPP, Buenos Aires
- Luckman, Berger (1975) *The social construction of reality: a treatise on the sociology of knowledge*, Harmondsworth Middx, UK
- Pachano, S. et al. (2004) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador", FLACSO Ecuador- BID, Quito
- Parsons, W. (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edgar Elgar, UK, USA
- Pradhan, Van Soest (1995) "Formal and informal sector employment in urban areas of Bolivia", *Labour Economics*, vol.2
- Sen Amartya (1999) *Development and Freedom*, United Kingdom: Oxford University Press.
- Smolensky, E., Reilly, S. (1995) *Should public assistance be targeted?* Journal of Post-Keynesian Economics, Vol.18.
- Stiglitz, Joseph (1986) *Economía del Sector Público*. Barcelona, Antón Bosh Editor.
- Ravallion, M. (2000) "Are the poor protected from budget cuts? Evidence from Argentina". Washington: Banco Mundial. Documento de trabajo.
- Thoumi, F (1992) "La política de la economía del ajuste", FLACSO, Quito
- Van del Valle, D. (1996) *Public Expenditure and the poor*. USA: The World Bank- John Hopkins Univ. Press.
- Vásconez (2003) *La política social en Ecuador 80-90: sentidos, contextos y resultados*. Serie Política Sociales de la CEPAL 82, Chile.
- Vos, R., et al. (2003) *¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?* Quito: SIISE - Frente Social – UNICEF.

Bases de datos

SIISE, versiones 3.5 y 4.0

MEF, gastos devengados varios años

Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina

Carlos Larrea*

Introducción

La desnutrición crónica, definida como un severo retardo en el crecimiento físico de los niños/as menores de cinco años, afecta irreversiblemente su desarrollo intelectual y psico-motor, reduciendo las posibilidades futuras en el rendimiento escolar y laboral, así como su resistencia a enfermedades. Este problema afecta actualmente a un tercio de los menores a nivel mundial y a aproximadamente el 12% de los niños/as en América Latina.

Los países andinos sufren más agudamente la desnutrición, con una prevalencia estimada en el 21% hacia fines de los años 1990. Entre ellos, Ecuador, Perú y Bolivia, los países más afectados, presentan rasgos comunes, principalmente una situación más crítica tanto en la Sierra y el Altiplano, como entre la población indígena. Además, de acuerdo a la información empírica más reciente, la propensión a la reducción de la desnutrición observada en el pasado tiende a detenerse.

Este artículo sintetiza varios estudios recientes de autor y otros investigadores sobre el tema, enfocándolo desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar se procura identificar los determinantes sociales de la desnutrición, siguiendo el enfoque convencional de la epidemiología. Adicionalmente se enfoca, a partir del marco conceptual de la teoría del desarrollo humano, los efectos de la desnutrición sobre las condiciones de vida. Desde la última perspectiva, se ha planteado la existencia de trampas intergeneracionales de pobreza. La desnutrición de la madre reduce su potencial para aprovechar su educación en la mejora de sus condiciones de vida, aumentando las posibilidades de que sus hijos continúen desnutridos, y reduciendo de esta forma, el potencial de la educación para superar la pobreza.

A partir de estos elementos, se evalúa el rol de los programas nutricionales para niños pre-escolares en el Ecuador, y se formulan recomendaciones y propuestas alternativas.

Nutrición, retornos educativos y niveles de vida: Interrogantes centrales

Los avances recientes en psicología infantil y neurología han transformado la visión convencional sobre la importancia tanto del período intrauterino como de los tres primeros años de vida en el desarrollo psicológico, intelectual y neuronal humano. De acuerdo a la evidencia científica actual, varias fases críticas del desarrollo intelectual, psicológico, sensorial, neuronal y emocional humano, claves en la capacidad para razonar y regular adecuadamente ciertas funciones corporales, sensitivas y de la motricidad, se llevan a cabo principalmente entre el cuarto mes de gestación y el tercer año de vida.

* Profesor asociado de Flacso.

La mayor parte de las neuronas cerebrales se desarrollan entre el cuarto y el séptimo mes de embarazo, y muchas de sus conexiones básicas (sinapsis) se forman en los primeros años de vida, como respuestas a estímulos adecuados, y con una apropiada alimentación. Si los estímulos afectivos, el contacto físico, o la nutrición son insuficientes, o el ambiente del niño es impropio, se producen deficiencias perdurables e irreversibles en el desarrollo intelectual, neurológico y emocional, que reducen la capacidad futura de los adultos en aspectos como el aprendizaje, la productividad y la resistencia a enfermedades. En consecuencia, la capacidad de un niño para alcanzar plenamente su potencial genético, depende en gran medida del cuidado y la alimentación recibida fundamentalmente hasta el tercer año de vida (McCain y Mustard 1999).

Si el desarrollo intelectual, neuronal y emocional del niño es insuficiente hasta el tercer año de vida, el daño producido es en gran medida irreversible y tiene efectos perdurables en la vida adulta. Si el niño tiene deficiencias crónicas en su ingestión calórico-proteínica o de micronutrientes durante sus tres primeros años, se produce un retardo no revertido en su capacidad de crecimiento y en su talla, de tal forma que su estatura adulta posterior es inferior a la determinada por su potencial genético. El crecimiento de la estatura alcanza su mayor velocidad durante la infancia y va declinando hasta la preadolescencia, se retoma en la adolescencia, para detenerse por completo después (Steckel 1995). La estatura adulta refleja entonces, no solamente el potencial genético individual, sino también la nutrición recibida durante la niñez, en particular hasta el tercer año de vida. Esta última, a su vez, es un factor clave en el desarrollo neurológico, emocional e intelectual.

La estatura correspondiente al potencial genético de la población adulta, asumiendo una alimentación adecuada, sigue una distribución normal cuya media es casi idéntica entre poblaciones de origen europeo, indo-americano, africano, árabe o hindú, existiendo solamente ciertas diferencias respecto a la población asiática del Lejano Oriente (Steckel 1995, Semba 2001). Existen, sin embargo, variaciones por sexo tanto en el ritmo de crecimiento como en la estatura final. La OMS ha adoptado, desde fines de los años 1970, tablas normativas universales de crecimiento para varones y mujeres, en base a la evidencia del mínimo efecto de origen racial.

Grupos poblacionales afectados por la desnutrición presentan distribuciones de su estatura con medias inferiores a las potenciales o normativas. En consecuencia, la distribución de probabilidad de la estatura de una población adulta, y en particular su media, reflejan, para cada sexo, los efectos de posibles deficiencias nutricionales durante la niñez.

Si las consecuencias de una inadecuada nutrición en la niñez, que se manifiestan mediante una estatura media inferior, se observan en ámbitos como el rendimiento escolar, la productividad y la resistencia a enfermedades, se puede conjeturar que las probabilidades de obtener un adecuado aprovechamiento de la educación serán inferiores entre grupos sociales afectados por la desnutrición.

Estas menores probabilidades pueden reflejarse en retornos educativos más bajos que los correspondientes a grupos sociales adecuadamente nutridos.¹

Uno de los temas centrales de este estudio es la exploración de diferencias estadísticamente significativas en los retornos educativos en función de la estatura. Asumiendo una calidad aproximadamente homogénea de la educación pública impartida para la mayor parte de la sociedad, si los grupos con menor estatura media, y en consecuencia con deficiencias nutricionales, aprovechan menos las posibilidades de mejorar su nivel de vida mediante la educación en comparación con los grupos mejor nutridos, entonces sus oportunidades de escapar de la pobreza son menores. En vista de que la educación es el mecanismo más importante de movilidad social ascendente en América Latina, particularmente en términos intergenera-

1 Los retornos educativos pueden definirse como la pendiente de la función que vincula el nivel esperado de vida o de ingreso con la educación en una sociedad. En otras palabras, representan el incremento en el nivel de vida atribuible a un año adicional de educación, a un nivel educativo determinado.

cionales, las diferencias en los retornos educativos contribuirían a perpetuar la pobreza como consecuencia de la desnutrición.

En términos sencillos, se ha formulado un mecanismo causal mediante el cual la pobreza incrementa el riesgo de desnutrición, y ésta a su vez reduce las oportunidades de mejorar el nivel de vida mediante la educación, manteniendo a los hogares en condiciones de pobreza. Este mecanismo se perpetúa en períodos intergeneracionales. Galor y Mayer presentan un modelo formal de este mecanismo (2002).

Desnutrición infantil en el Ecuador y el Área Andina

La desnutrición crónica entre los niños menores de cinco años, definida como un retardo severo en su crecimiento, es el resultado de factores inmediatos como de deficiencias persistentes en la alimentación (en particular proteínas y micro-nutrientes) y/o de una elevada exposición a enfermedades. Estas deficiencias, a su vez, responden a un conjunto de condiciones del entorno social. En este artículo se enfoca principalmente la desnutrición crónica y su relación con condiciones sociales, étnicas y regionales que la afectan.

Otras formas de desnutrición, como la global (bajo peso para la edad) o la aguda (bajo peso para la talla) reflejan en mayor medida cambios de corto plazo como consecuencia de carencias o enfermedades recientes. Este artículo se concentra en la desnutrición crónica y su relación con la estructura social. La prevalencia de la desnutrición crónica se mide como el porcentaje de niños cuya talla para la edad se encuentra al menos dos desviaciones estándar por debajo de una tabla normativa internacional de crecimiento infantil definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este retardo en el crecimiento, como se ha mencionado, conlleva efectos negativos sobre el desarrollo intelectual y psico-motriz de los niños/as, y afecta en forma irreversible el desempeño futuro escolar, la capacidad laboral y la resistencia a enfermedades (Milman et al, 2005).

La desnutrición crónica ha declinado a nivel mundial, de un 47% de los niños menores de 5 años en 1980 hasta aproximadamente un tercio en la actualidad, aunque el avance es lento y desigual entre países (Milman et al, 2005). En todo caso su incidencia continúa siendo masiva. En el caso de América Latina, se ha proyectado una prevalencia de aproximadamente el 12% para 2005 (De Onis y Blösner 2003), aunque en algunos países, como Ecuador, Bolivia, Perú, Nicaragua, Guatemala y Haití, la desnutrición es considerablemente superior (Figura No. 1).

Los países andinos sufren más severamente de la desnutrición que la media latinoamericana, con un valor estimado del 21% hacia fines de los años 1990. Ecuador, Perú y Bolivia compartían prevalencias aproximadas del 26%, mientras en Colombia el problema era menor (15 %). El problema se agrava si se considera que la propensión declinante en la desnutrición ha tendido a estancarse, con muy limitados avances a partir de 1995 en Bolivia, Perú y Colombia (Cuadro No. 1 y Figura No. 2). Aunque en el caso ecuatoriano no hay evidencia de un estancamiento en la propensión declinante de la desnutrición, la información es menos sólida debido a la limitada comparabilidad de las encuestas realizadas (DANS 1986, LSMS 1998 y ENDEMAIN 2004). La comparación de las encuestas ENDEMAIN, sin embargo, muestra un virtual estancamiento en la declinación de la fertilidad femenina y la mortalidad infantil entre 1999 y 2004, variables altamente correlacionadas con la desnutrición.²

² Según la encuesta ENDEMAIN, la mortalidad infantil descendió de 40 por mil nacidos vivos en 1989-1994 a 30 en 1994-1999 y 29 en 1999-2004, y la tasa global de fecundidad varió entre 3.6, 3.4 y 3.3 durante los mismos intervalos.

Desnutrición y condiciones de vida en los países andinos

Existe una amplia evidencia, tanto en los países avanzados como en aquellos en vías de desarrollo, vinculando la salud y las condiciones socioeconómicas (Kawachi y Berkman 2000). Para explorar esta relación se ha elaborado un índice multivariado de status socioeconómico en las encuestas demográficas y de salud (DHS) de Colombia (1995), Perú (1996) y Bolivia (1997),³ y se ha empleado el consumo por habitante en la encuesta LSMS para el caso del Ecuador (1998). A partir de esta información se han graficado regresiones no paramétricas de la desnutrición como función de los percentiles de status socioeconómico que se presentan en la Figura 3. La metodología puede consultarse en otros estudios del autor (Larrea y Freire 2002, Larrea 2002).

La Figura 3 muestra la pronunciada asociación entre la desnutrición y las condiciones de vida, con un perfil casi idéntico para Bolivia, Perú y Ecuador, y una tendencia similar, con menor gradiente, para Colombia. En los tres primeros países, la desnutrición alcanzaba aproximadamente el 45 a 50% entre los hogares más pobres, descendiendo a valores inferiores o cercanos al 10% entre los grupos con las mejores condiciones de vida.

La diferencia con Colombia se explica en parte por el mayor ingreso per cápita de este país, respecto a los restantes. Este argumento, sin embargo, es relativo, ya que Perú, Ecuador y Bolivia presentan un comportamiento semejante a pesar de sus considerables diferencias en esta cifra. En 2003, Colombia alcanzó un ingreso por habitante de 6.700 dólares PPA⁴, mientras Perú llegó a 5.260, Ecuador a 3.640 y Bolivia se mantuvo rezagada con 2.590 (UNDP 2005).

Una explicación complementaria se relaciona con los efectos de estrategias distintas de desarrollo en el largo plazo. Según Rosemary Thorp, Colombia y Perú han seguido trayectorias diferentes en su desarrollo institucional, transformación social y crecimiento económico desde la segunda mitad del siglo XIX. En Colombia, la exportación de café a partir de un elevado número de medianas y grandes propiedades nacionales condujo a un crecimiento regional más balanceado y a una considerable consolidación institucional, que repercutió en un manejo económico más eficiente, mejor desarrollo educativo y de recursos humanos, políticas sociales más equitativas y mayor estabilidad económica.

En el caso de Perú, por contraste, el predominio de la inversión extranjera en varias actividades exportadoras, los limitados enlaces con la economía nacional, la extrema concentración de la riqueza y un desarrollo metropolitano concentrado en Lima condujeron a un débil desarrollo institucional, a una menor irradiación social del crecimiento, y a la constitución de un sistema político menos incluyente (Thorp 1991). La autora reconoce, sin embargo, que en ambos casos, la inclusión social ha sido insuficiente.

A partir de la propuesta de Thorp podrían formularse hipótesis más específicas sobre las relaciones entre las estrategias de largo plazo de desarrollo y las condiciones nutricionales para cada país, incluyendo factores como la capacidad institucional, la estabilidad del crecimiento y su capacidad de disuasión social.

Salvando las diferencias entre Colombia y los restantes países, la desnutrición está fuertemente asociada a la pobreza, que en la región andina continúa siendo masiva, persistente y superior a la media latinoamericana. Según la CEPAL, la pobreza afectaba al 51% de la población en Colombia (2002), al 62% en Bolivia (2002) y al 55% en Perú (2001). La cifra comparable para el Ecuador es del 60% (2003), mientras la incidencia media e la pobreza en América Latina alcanzaba el 44% en 2002 (CEPAL 2004, Larrea y Montenegro 2005).

3 Los índices multivariados de status socioeconómico se han elaborado a partir de índices de educación, vivienda y empleo, estimados a su vez a partir de un amplio conjunto de indicadores, mediante técnicas de análisis categórico de componentes principales y análisis de componentes principales (Larrea y Freire 2002).

4 PPA significa con paridad de poder adquisitivo, que permite eliminar las diferencias en la capacidad adquisitiva del dólar entre distintos países.

Figura No. 1
Desnutrición crónica para algunos países latinoamericanos

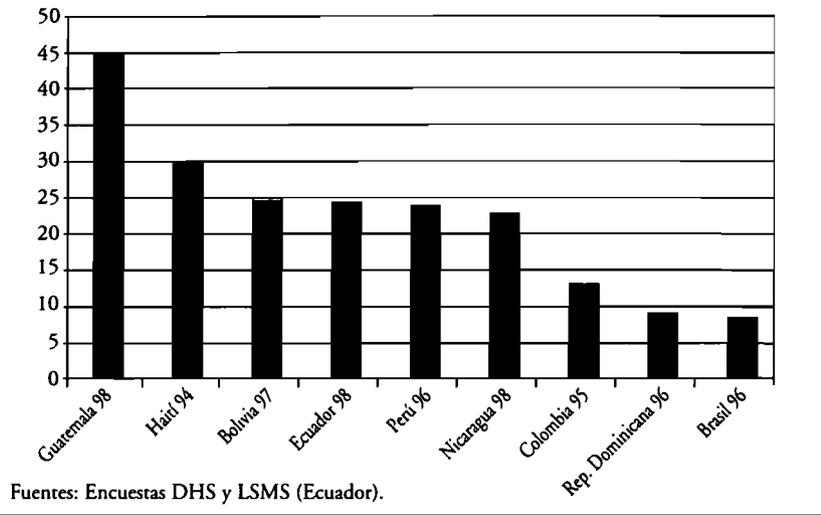
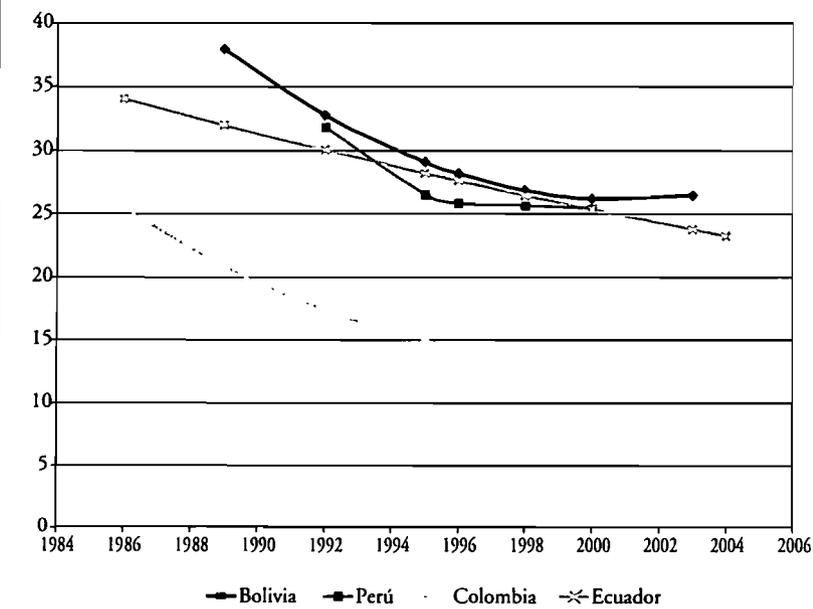


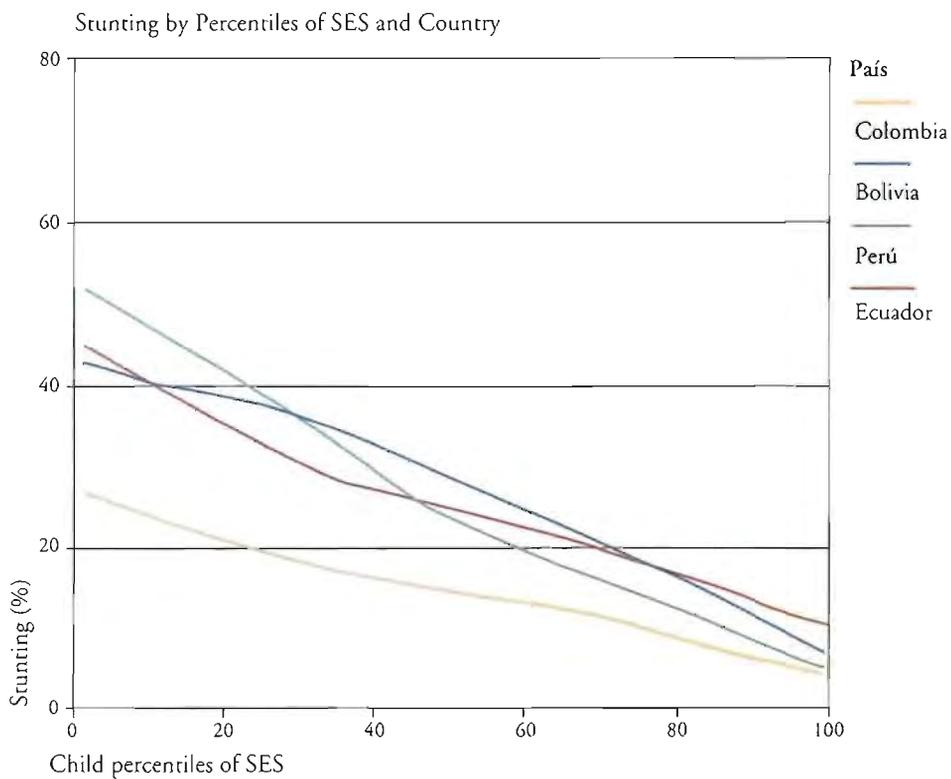
Figura No. 2
Evolución reciente de la desnutrición en el Área Andina



Cuadro No. 1 Desnutrición crónica en los países andinos: 1986-2004				
Año	Bolivia	Perú	Colombia	Ecuador
1986			25.4	34.0
1989	37.9			
1992		31.8		
1995			15.0	
1996		25.8		
1998	26.8			26.4
2000		25.4	13.5	
2003	26.4			
2004				23.2

Fuentes: Encuestas DHS (Perú, Bolivia y Colombia) y Encuestas DANS, LSMS y ENDEMAIN (Ecuador).

Figura No. 3
Desnutrición crónica y condiciones de vida en los países andinos



Fuentes: Encuestas DHS y LSMS (Ecuador).

Determinantes regionales, sociales y étnicos de la desnutrición

Las condiciones de vida explican una parte significativa de los cambios en la desnutrición, pero existen otras variables importantes. Para explorar la dimensión regional del problema, se han construido curvas con regresiones no paramétricas de la desnutrición frente al status socioeconómico, diferenciando, en los casos de Ecuador, Perú y Bolivia, entre la Sierra o el Altiplano y las restantes regiones de cada país (Figura No. 4).

Se ha centrado el análisis en Ecuador, Bolivia y Perú no solamente porque son los tres países andinos con condiciones más críticas de desnutrición, sino también porque, además de la similitud en su prevalencia, estos países comparten una estructura social caracterizada históricamente por la presencia de una población indígena significativa, que desde la época colonial ha sufrido condiciones de explotación y exclusión social que la han mantenido entre los estratos más pobres de la sociedad, y por la presencia de pronunciadas diferencias regionales entre la región andina, donde se ha concentrado históricamente la población indígena, y las regiones restantes de cada país, de expansión demográfica y desarrollo más reciente (con excepción de Lima), frecuentemente ligado al sector exportador a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

La Figura 4 muestra que los tres países comparten una mayor prevalencia de la desnutrición en la Sierra o el Altiplano, para hogares con similares condiciones socio-económicas. La diferencia entre la región Andina y el resto del país, de aproximadamente un 10 %, es estadísticamente significativa.

No se ha determinado con claridad el conjunto de factores que pueden explicar la marcada diferencia entre las regiones andinas y las tierras bajas en la prevalencia de la desnutrición, bajo similares condiciones socioeconómicas, en Perú, Bolivia y Ecuador. Tampoco se conocen con claridad las razones de la similitud entre los países, a pesar de las diferencias en los niveles de vida. Existen, sin embargo, algunas hipótesis con fuerte evidencia empírica en su favor.

Una explicación parcial proviene de la discriminación a la población indígena, que se concentra principalmente en la región andina de los tres países. Un segundo factor explicativo se vincula a la composición de la dieta, que en el caso de las áreas rurales andinas del Ecuador está conformada principalmente por carbohidratos, con bajos contenidos de proteínas y micronutrientes (Larrea y Freire 2002). Se ha mencionado también un posible efecto negativo de la altura en áreas sobre los 3.000 metros (Morales et al. 2004).

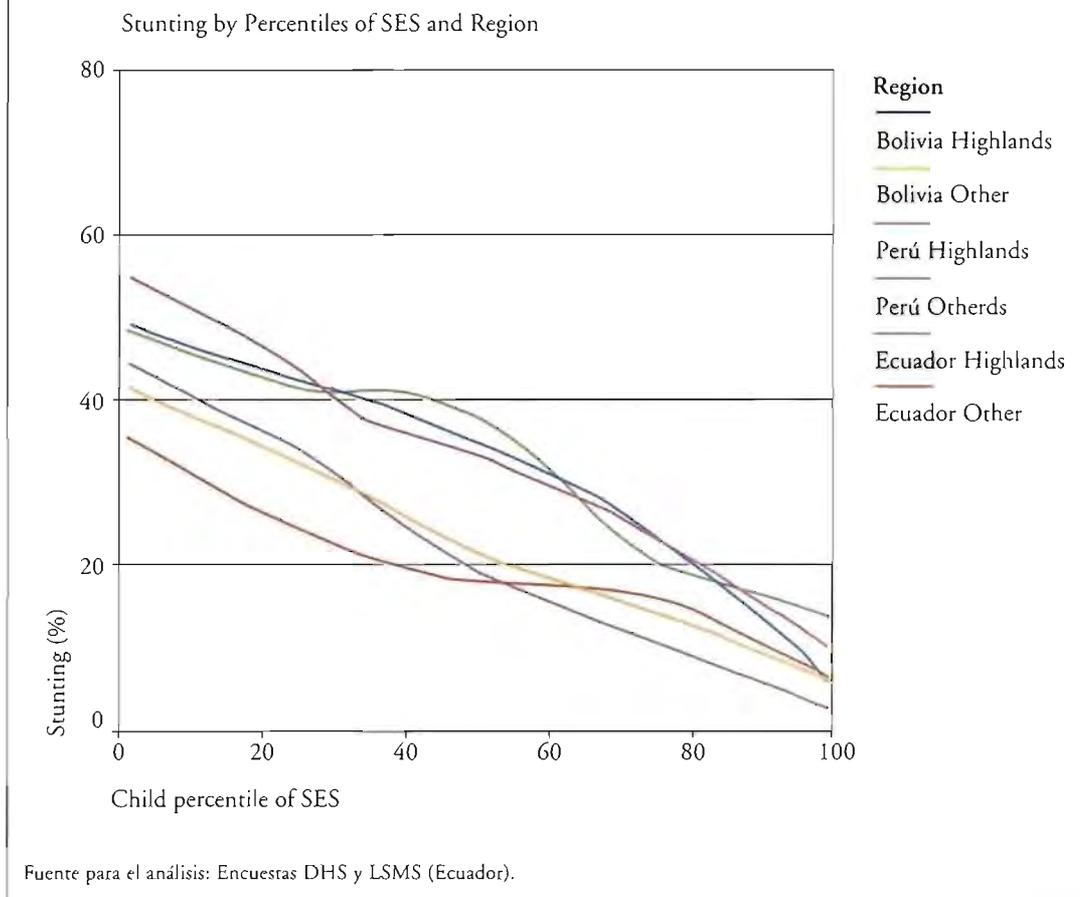
En el Cuadro No. 2 se descompone la desnutrición según varios de sus condicionantes sociales, étnicos y regionales. Es sorprendente que en Perú, Bolivia y Ecuador la desnutrición de la población indígena, cercana al 50%, supere con más del doble al valor correspondiente a la población no indígena.

Estas diferencias pueden explicarse, en parte, por la mayor pobreza de la población indígena. Sin embargo, estudios más detallados basados en regresiones múltiples en Ecuador, Perú y Bolivia demuestran que, aún bajo condiciones constantes de nivel de vida, educación de la madre, condiciones de vivienda, fertilidad, uso de servicios de salud y otros factores, los hogares indígenas sufren mayores niveles de desnutrición que sus contrapartes no indígenas. El componente no explicado de la diferencia, que es pronunciado y estadísticamente significativo en todos los países, puede atribuirse a distintas formas de discriminación (Larrea y Kawachi 2005, Larrea et al. 2005, Larrea 2002).

Cuadro No.2					
Prevalencia de la desnutrición por país, área de residencia, región, etnicidad y nivel de vida					
	País Año	Colombia 1995	Ecuador 1998	Perú 1996	Bolivia 1997
Área de residencia	Metrópolis	12.7	20.7	13.2	18.5
	Otras ciudades	10.9	22.4	20.1	20.3
	Pueblos	14.0	28.2	27.2	22.4
	Campo	19.3	35.2	40.8	37.2
Etnicidad	No indígenas	n.d.	24.2	22.5	23.7
	Indígenas	n.d.	58.2	47.0	50.5
Región	Sierra o <i>Altiplano</i>		33.3	38.5	31.2
	Otras regiones		22.2	18.2	23.9
Deciles de nivel de vida	1 Menor	26.8	38.5	49.6	42.2
	2	24.1	51.8	46.8	39.9
	3	17.1	30.6	39.6	38.7
	4	14.9	27.6	32.5	32.8
	5	16.3	27.9	23.4	31.8
	6	15.2	24.4	19.9	25.0
	7	11.0	19.0	18.3	22.7
	8	11.7	19.1	12.8	18.2
	9	6.3	15.8	12.6	13.5
	10 Mayor	5.4	11.9	5.2	9.7
Índice de Concentración		-0.221	-0.223	-0.311	-0.223
Escolaridad de la madre	Ninguna	24.3	45.8	50.8	44.3
	Primaria	19.9	33.2	34.3	32.6
	Secundaria	8.2	20.6	14.5	16.4
	Superior	6.0	10.7	5.2	12.1
Cuartiles de Vivienda	1 Menor	23.7	35.1	45.0	42.3
	2	17.4	33.3	31.7	30.7
	3	11.9	22.2	19.5	22.0
	4 Mayor	6.5	15.5	8.0	12.5
Cuartiles de fertilidad de la madre	1 Menor	8.8	13.1	10.3	15.4
	2	10.3	21.8	21.5	26.2
	3	17.3	29.7	32.3	30.4
	4 Mayor	23.2	41.8	40.0	35.3
Total	Nacional	14.9	26.5	26.1	26.9
	Casos válidos	4452	2998	13927	5693

Fuente para el análisis: Encuestas DHS y LSMS (Ecuador).

Figura No. 4
Desnutrición crónica por región y nivel de vida, Ecuador, Perú y Bolivia



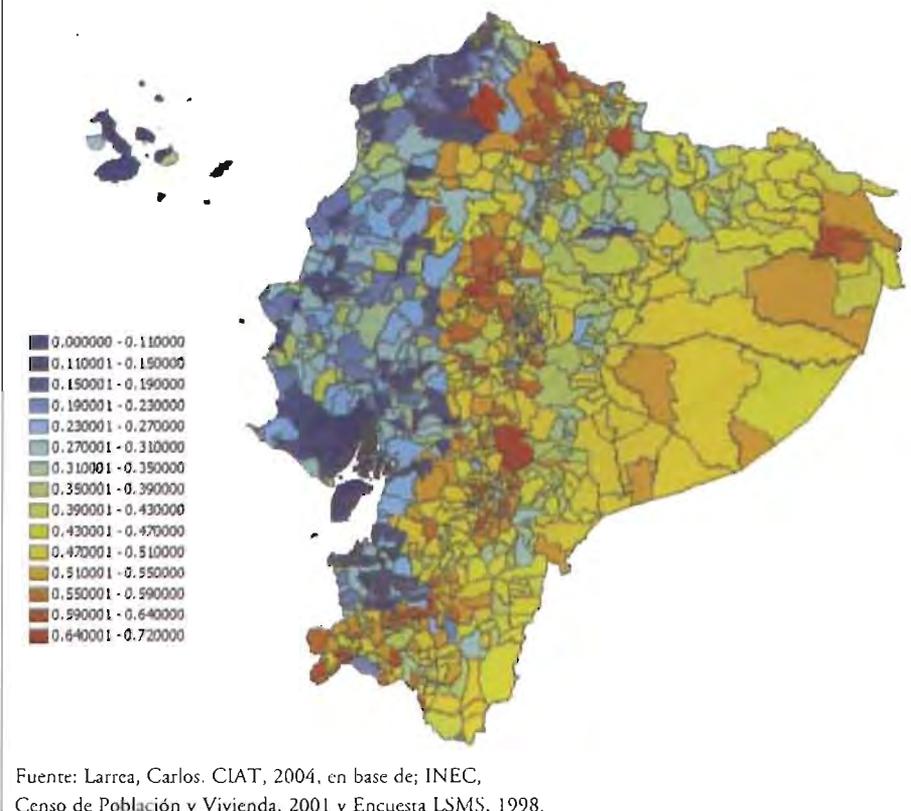
La investigación de Larrea, Montalvo y Ricaurte demostró que en Ecuador, Perú y Bolivia, tanto los hogares indígenas como en general, las regiones andinas (Sierra en Ecuador y Perú y Altiplano en Bolivia) sufren más intensamente la desnutrición. Este efecto negativo se mantiene incluso bajo condiciones similares de educación de la madre, uso de servicios de salud, condiciones de vivienda e infraestructura habitacional (agua, alcantarillado, electricidad).

En otras palabras, los hogares de las regiones andinas, y en particular los hogares indígenas, están más afectados por la desnutrición que los hogares no indígenas y de otras regiones, aún si se compara aquellos que tienen similares condiciones de educación, servicios de salud, vivienda e infraestructura habitacional, y otras variables de control, como la edad y el sexo de los niños.

En consecuencia, la desnutrición en los países mencionados no se explica únicamente por determinantes sociales usualmente asociados a la pobreza, o por el nivel educativo de la madre. Existen elementos relacionados con distintas formas de discriminación a la población indígena y otros elementos regionales que afectan a las zonas andinas.

El caso ecuatoriano ha sido estudiado con mayor profundidad. El autor ha realizado, con el auspicio de CIAT, mapas de desnutrición crónica y pobreza a escala parroquial, que se presentan en las Figuras No. 5 y No. 6 (Farrow y Larrea 2004, Hyman et al. 2005, www.povertymap.net).

Figura No. 5
Desnutrición crónica por parroquias en el Ecuador, 1998-2001



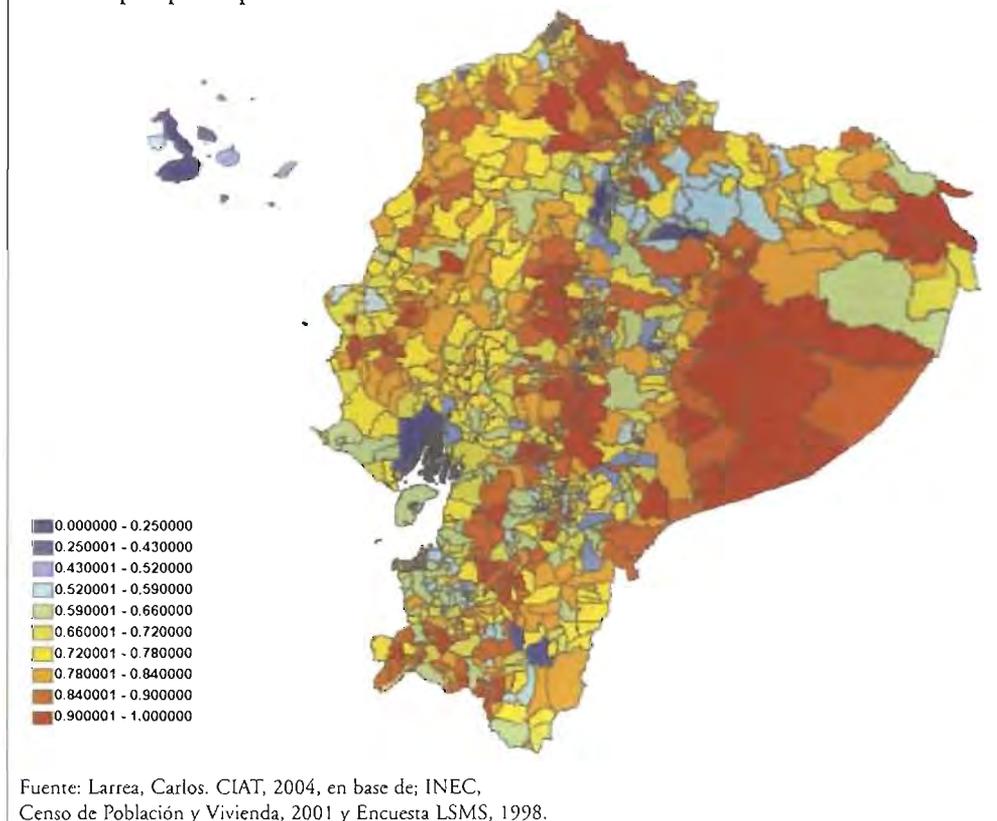
Estos mapas confirman las hipótesis anteriores. La desnutrición crónica es más severa en la Sierra, y alcanza su mayor intensidad en las áreas indígenas de la Sierra Central, principalmente en Chimborazo y Cañar, y en menor medida en algunas parroquias de la Sierra norte con elevada población indígena. El estudio sobre zonas críticas para seguridad alimentaria encuentra concentraciones similares, incluyendo un tercer núcleo secundario en Loja, afectada por la desertificación (www.povertymap.net).

La comparación de los mapas 5 y 6 muestra con claridad que la distribución regional de la desnutrición no corresponde a la de la pobreza. El ejemplo más claro es el de la Costa, cuyos niveles de pobreza son algo menores, pero comparables a los de la Sierra, mientras que en el caso de la desnutrición la diferencia a favor del litoral es considerable. Esta diferencia se puede explicar porque, bajo semejantes condiciones de pobreza, los hogares de la Costa tienen acceso a fuentes de proteínas y micro-nutrientes de bajo costo como el pescado. Este tema se discutirá con mayor detalle en las páginas siguientes.

Una recomendación inmediata derivada de la evidencia anterior es la conveniencia de focalizar las intervenciones en nutrición pre-escolar y materna en las áreas más afectadas de la Sierra rural, y no emplear con este fin mapas de pobreza, porque su distribución geográfica es distinta. Desafortunadamente en el caso del Ecuador, no solamente la cobertura de programas nutricionales pre-escolares es baja, sino que estos se concentran en la Costa, donde la prevalencia de la desnutrición es menor. Según la encuesta ENDEMAIN de 2004, el Programa PANN 2000 beneficiaba apenas al 5% de los hogares y la cobertura regional más baja correspondía a la Sierra, con el 3.9%, frente al 6.1% en la Costa y 5.9% en la Amazonía.

Figura No. 6

Pobreza por parroquias en el Ecuador, 1998-2001



Patrones dietéticos regionales, nivel socioeconómico y desnutrición en el Ecuador

Una posible explicación de las diferencias regionales en la desnutrición, aún bajo condiciones socioeconómicas similares, radica en distintas pautas alimenticias, derivadas tanto de factores culturales como también de diferencias en los precios relativos y en la disponibilidad de los alimentos. Para analizar esta hipótesis, se ha estimado, a partir de la encuesta LSMS 1998, el consumo aparente por habitante de los principales grupos de alimentos para cada región y área del país (Cuadro No. 3).

Se distingue claramente un patrón específico en la Sierra rural, donde la desnutrición infantil alcanza niveles críticos. El consumo por habitante de carnes en esta región es apenas la mitad de la media nacional, y hay un consumo inferior al promedio nacional de huevos, frutas, grasas, e incluso cereales. Por el contrario, en el caso de los tubérculos (principalmente papas) el consumo rural de la Sierra supera en un 55% la media nacional. Se encuentra, entonces, un patrón regional distintivo de la dieta rural serrana, basada principalmente en alimentos ricos en carbohidratos y con contenidos bajos de proteínas, grasas y micronutrientes.

Las Figuras No. 7 y No. 8 contienen curvas de regresión no paramétrica del consumo por habitante de carnes (incluyendo pescado) y tubérculos para cada región y área del país. En ambos casos, el contraste entre la Sierra rural y las restantes regiones es evidente. Bajo similares condiciones de consumo per cápita, los hogares de la Sierra rural consumen aproximadamente la mitad de carnes que sus contrapartes en la Costa rural, aumentando así el riesgo de deficiencias proteínicas entre los grupos más pobres.

Cuadro No. 3

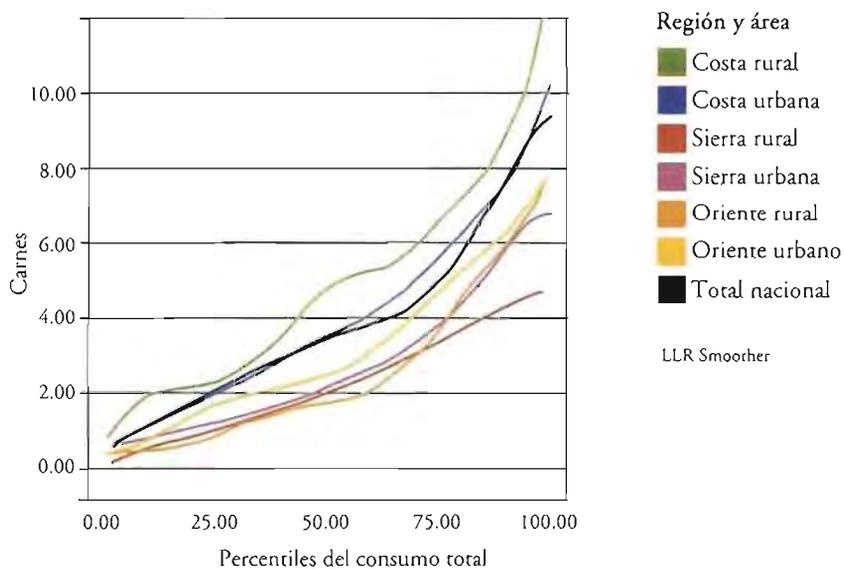
Consumo aparente medio por habitante de los principales grupos de alimentos por región y área:
Ecuador 1998 (kilos o litros por persona por mes)

Región y área	Carnes (kgs)	Lácteos (litros equivalentes)	Huevos (kgs)	Cereales (kgs)	Tubérculos (kgs)	Hortalizas (kgs)	Leguminosas (kgs)	Frutas (kgs)	Grasas (kgs)	Azúcares (kgs)
Costa rural	4.2	3.9	0.59	9.3	3.1	2.3	1.2	19.8	1.6	1.9
Costa urbana	4.7	5.8	0.62	10.3	3.8	3.8	1.5	14.8	1.1	2.3
Costa total	4.5	5.2	0.61	10.0	3.6	3.3	1.4	16.5	1.2	2.2
Sierra rural	1.9	5.4	0.62	9.2	8.7	3.2	1.7	8.1	1.0	2.2
Sierra urbana	3.9	8.9	0.86	9.7	7.6	4.4	1.6	12.3	0.9	2.3
Sierra total	2.9	7.2	0.74	9.5	8.1	3.8	1.6	10.2	0.9	2.2
Oriente rural	3.7	8.7	0.75	8.2	6.2	3.0	3.0	19.9	1.2	2.6
Oriente urbano	3.8	7.4	0.91	8.5	5.5	4.0	1.8	17.1	1.0	2.5
Oriente total	3.7	8.4	0.78	8.3	6.1	3.2	2.7	19.3	1.2	2.6
Total rural	3.0	5.0	0.62	9.2	6.1	2.8	1.5	13.9	1.2	2.1
Total urbano	4.4	7.0	0.71	10.1	5.2	4.0	1.6	14.0	1.0	2.3
Total Nacional	3.8	6.1	0.67	9.7	5.6	3.5	1.5	14.0	1.1	2.2

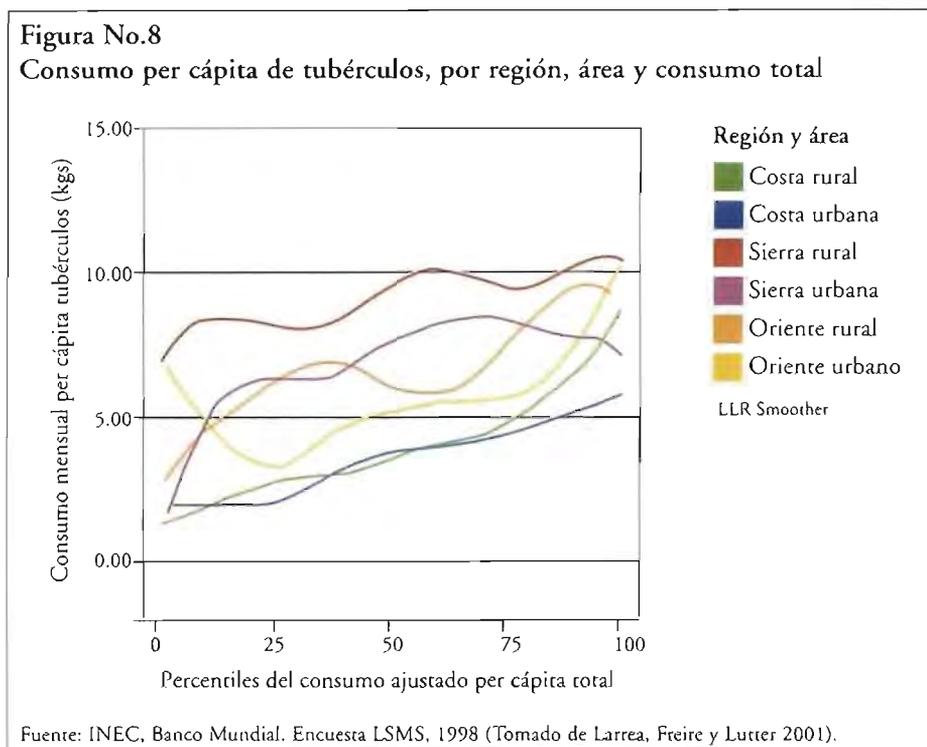
Fuente: INEC, Banco Mundial. LSMS, 1998 (Tomado de Larrea, Freire y Luttre, 2001).

Figura No. 7

Consumo per cápita de carnes, por región, área y consumo total



Fuente: INEC, Banco Mundial. Encuesta LSMS, 1998 (Tomado de Larrea, Freire y Luttre 2001).



Por el contrario, el consumo de tubérculos (principalmente papas en la Sierra) duplica al de la Costa para casi todos los niveles de consumo total, y presenta una reducida variación respecto a los niveles de vida. En otras palabras, aún los hogares más pobres de la Sierra rural presentan un consumo de tubérculos superior a las otras regiones del país, incluso entre los hogares de mayores recursos.

Se confirma de esta forma una composición de la dieta en la Sierra rural basada fundamentalmente en tubérculos y cereales, alimentos ricos en carbohidratos pero pobres en proteínas, grasas y micronutrientes. El consumo de carnes, lácteos u otras fuentes de micronutrientes y proteínas es reducido. Este patrón nutricional se ha acentuado durante las últimas décadas, debido a la reducción o virtual eliminación de productos tradicionales andinos, ricos en proteínas y micronutrientes, como la quinua, que han sido reemplazados por harinas.

Factores determinantes de la desnutrición en el Ecuador

La desnutrición y las condiciones de vida están asociadas por mecanismos complejos de relación mutua, y no parecen adecuados los modelos unidireccionales de causalidad. Pese a ello, el estudio de los factores asociados a la desnutrición es ilustrativo y permite definir estrategias y políticas para reducirla.

El estudio de Larrea y Kawachi (2005) contiene un análisis detallado de los factores explicativos de la desnutrición, diferenciando entre efectos próximos (alimentación, morbilidad) y mediatos (condiciones de vida del hogar y su entorno). La metodología incluye técnicas de análisis multi-nivel y controles por posible endogeneidad. Sus resultados, que se sintetizan a continuación, pueden analizarse a partir de los modelos de regresión múltiple reproducidos en el Cuadro No. 4 y de otros modelos del trabajo.

La variable de mayor incidencia entre los factores mediatos es la escolaridad de la madre. Sin embargo, la concavidad positiva de la curva parabólica de regresión, controlada por los restantes determinantes,

muestra que los impactos de la educación primaria son débiles, y los resultados son pronunciados solamente a partir de los niveles secundario y superior. El reducido efecto de la instrucción primaria puede atribuirse a su mala calidad o escasa pertinencia. En este contexto pueden ser particularmente útiles programas de capacitación nutricional dirigidos a las madres.

El uso y acceso a los servicios de salud (vacunas, atención pre-natal y del parto, etc.) tiene también un efecto alto. Su interacción positiva con la etnicidad indígena sugiere el potencial de reducir la distancia cultural y lingüística del personal de salud pública frente a la población indígena, capacitándolo adecuadamente y reconociendo los valores de la medicina tradicional andina.

La fertilidad de la madre está asociada positivamente con la desnutrición, con un nivel alto de significación, como ocurre en modelos para otros países de América Latina (Larrea 2002b). El consumo per cápita de alimentos, tomado como *proxy* del consumo total y a su vez como determinante inmediato de la desnutrición, tiene también un efecto significativo.

La evidencia científica internacional confirma que los niños/as de diferentes razas tienen el mismo potencial de crecimiento (Semba y Bloem 2001). El efecto negativo de la etnicidad indígena, controlado por los restantes determinantes, sugiere fuertemente una situación de discriminación en el acceso y uso de servicios de salud, acceso a educación de calidad, y otros elementos.

Las condiciones de vivienda e infraestructura habitacional tienen un efecto menor, particularmente en la situación actual de la Sierra ecuatoriana, donde estas carencias se han reducido considerablemente. Su efecto en otras regiones es mayor, como en el caso de la Costa.

El estudio encuentra también que, entre los factores contextuales, la desigualdad social a escala provincial aumenta las probabilidades de desnutrición. La desigualdad reduciría el capital social, aumentaría la desconfianza y la violencia, y afectaría negativamente la inversión en desarrollo social y su efectividad.

Educación, desnutrición y trampas intergeneracionales de pobreza

En las páginas anteriores se ha discutido los factores regionales, étnicos y sociales asociados a la desnutrición en el Ecuador y otros países andinos. En esta sección se retoma el tema de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, en forma de “trampas de pobreza”, que reducen las probabilidades de ascenso social, principalmente mediante la educación, a las personas que sufrieron desnutrición en su infancia.

Como se ha mencionado, la desnutrición crónica reduce en forma irreversible el desempeño intelectual posterior, afectando el rendimiento escolar y laboral en la vida adulta. La educación es uno de los principales mecanismos que han permitido una movilidad social ascendente en América Latina, conduciendo a la superación intergeneracional de la pobreza. Si los rendimientos escolares y laborales de las personas afectadas por la desnutrición en su infancia son menores, su potencial para aprovechar de la educación u otras oportunidades para escapar de la pobreza es menor, y ésta tiende a perpetuarse de una generación a otra.

Tomando en cuenta que la desnutrición crónica infantil reduce el crecimiento, ésta se manifiesta en forma de una menor estatura en las personas adultas, respecto a su talla potencial individual determinada genéticamente. La estatura particular de una persona depende en gran medida de factores genéticos individuales, sin embargo, para grupos sociales amplios, la estatura media refleja sus condiciones nutricionales en la infancia.

Robert Fogel, premio Nóbel en economía, y otros autores han tomado la estatura promedio de grupos sociales amplios como indicador del estado nutricional en sus investigaciones de historia económica. Sus estudios han explorado el impacto de las mejoras nutricionales sobre el crecimiento económico de largo plazo de Inglaterra, Francia y otros países desarrollados, encontrando que las mejoras nutricionales de la fuerza laboral, medidas mediante la estatura y el Índice de masa corporal (BMI) de la población adulta,

explicarían aproximadamente el 30% del crecimiento en el ingreso per cápita inglés entre 1800 y 1980 (Fogel 2001, Steckel 1995, Semba y Bloem 2001).

Mientras la estatura adulta media de un grupo social refleja su estado nutricional durante la niñez de sus integrantes, la situación nutricional presente de una persona puede observarse mediante el Índice de Masa Corporal (IMC o BMI por sus iniciales en inglés), que es el cociente del peso (en kgs.) para la estatura (en metros) elevada al cuadrado. Esta variable es empleada como indicador estándar para adultos por la OMS.

A diferencia de una parte considerable de los estudios que vinculan estatura y nivel de vida a lo largo del tiempo (Fogel 2001, Steckel 1995) en este caso el análisis se realiza entre distintos estratos socioeconómicos, áreas geográficas o grupos étnicos en un país en un momento dado del tiempo. Adicionalmente, mientras en estudios históricos se ha enfatizado en la vinculación entre el estado nutricional y la productividad física el trabajo, en este caso el tema central liga el estado nutricional con los rendimientos económicos de la educación.

Cuadro No. 4
Ecuador: modelos de regresión múltiple sobre los determinantes de la desnutrición
Variable Dependiente: Puntaje z de talla para la edad
Coefficientes estandarizados beta para variables numéricas y coeficientes no estandarizados para variables ficticias y constante

Variable	OLS Modelo 1		OLS Modelo 2		OLS Modelo 3		2 St.LS Modelo 4	
Escolaridad materna	-0.005		-0.078		-0.026		0.0037	
Escolaridad materna ²	0.137	*	0.178	**	0.137	*	0.1199	
Edad de la madre	0.043	*	-0.044	*	0.048	**	0.0287	
Número de hijos vivos de la madre (controlado por edad)	-0.144	****	-0.131	***	-0.130	***	-0.1220	**
Índice de Servicios de Salud	0.070	***	0.060	**	0.076	***	-0.1271	
Hogar Indígena	-1.064	****	-0.868	****	-0.694	****	-0.8264	****
Índice de Vivienda	0.035		0.021		0.016		0.0401	
Coefficiente Gini de desigualdad del consumo por provincia	-0.055	**	-0.043	**	-0.054	***	-0.0781	***
Cuidado del niño por padres o abuelos	0.089		0.100					
Interacción Indígena * Índice de Servicios de Salud	0.072	**	0.060	*				
Edad del niño en años	-1.132	**	-0.927	*	-1.080	**	-1.0218	**
Edad del niño ²	1.518		1.078		1.404		1.3032	
Edad del niño ³	-0.678		-0.435		-0.612		-0.5636	
Parroquia atípica (80150)	0.652	****	0.614	****	0.639	****	0.5981	****
Ln (consumo de alimentos per cápita)			0.066	***	0.087	****	0.1534	****
Proporción de altas proteínas en dieta			0.048	**	0.042	**	0.2965	*
Proporción de tubérculos y cereales en dieta			-0.055	**				
Meses de lactancia materna			-0.062	***				

(continúa)

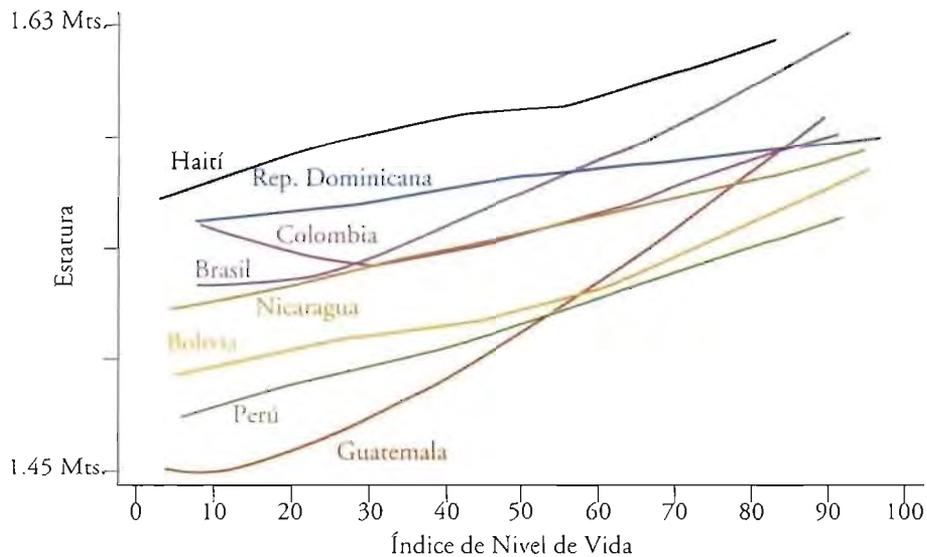
Diarrea reciente			-0.177	***				
Constante	0.927		-0.710		-1.086		-1.6166	*

* Significativo al 10 %
 ** Significativo al 5 %
 *** Significativo al 1 %
 **** S Significativo al 0.1 %

Notas:
 El modelo 1 (OLS) incluye solamente determinantes mediaros y variables de contexto.
 El modelo 2 (OLS) incluye todas las variables.
 Los modelos 3 (OLS) y 4 (regresión con variables instrumentales en dos etapas) se aplicaron para probar y controlar la posible endogeneidad del consumo de alimentos por habitante, la composición de la dieta y el acceso a los servicios de salud.
 Test de Hausman de consistencia de Modelo 3 (OLS): Chi2 = 0.98. De las 3 variables posiblemente endógenas, sólo el consumo de alimentos per cápita presentó diferencias marginalmente significativas entre los modelos 3 y 4, al nivel del 5%.
 Los tests *F* y *t* se estimaron incluyendo el efecto del diseño muestral complejo, con aglomerados, pesos diferenciales y estratificación, usando STATA V. 8.2.

Fuente: INEC, LSMS 1998. (Tomado de Larrea y Kawachi 2005).

Figura No. 9
Regresiones no paramétricas (lowess) del nivel de vida como función de la estatura de mujeres en edad fértil por países.



Fuente de datos para el análisis: Encuestas DHS. (Tomado de Larrea, 2003).
 Nota: Se ha empleado en el Gráfico el Índice de Nivel de Vida internacionalmente comparable.

Estatura y nivel de vida en América Latina

Desafortunadamente no existe información sobre estaturas de las personas adultas en relación con sus condiciones de vida en el Ecuador, salvo la encuesta ENDEMAIN 2004 cuyos resultados no se han difundido. Sin embargo, las encuestas DHS contienen datos antropométricos (peso, talla y edad) para las mujeres en edad fértil en ocho países de América Latina. Tomando estos datos puede explorarse los efectos de la desnutrición en la infancia sobre las actuales condiciones de vida, empleando la estatura media como *proxy* del estado nutricional en la infancia (Larrea 2003). Los resultados se han graficado en la Figura No.9.

Las encuestas DHS corresponden a Bolivia (1997), Perú (1992, 1996, 2000), Colombia (1995, 2000), Brasil (1996), Nicaragua (1998), Guatemala (1998), República Dominicana (1996) y Haití (1994).

Las diferencias en las estaturas medias entre los deciles extremos del índice de nivel de vida son considerables, bordeando los 6 cms. (4% de la estatura media general) en la mayor parte de los casos. Su valor es estadísticamente significativo en todos los casos, excepto Haití, cuya muestra es la más pequeña del grupo.

El general, se puede observar un claro gradiente socioeconómico de la estatura. Sin embargo, existen también importantes contrastes entre países. Mientras las estaturas medias de los grupos más pobres de Guatemala, Perú y Bolivia se encuentran bajo 1.50 metros, los restantes países tienen estaturas considerablemente mayores para los más pobres, y en general, para todos los estratos sociales.

En síntesis, la menor estatura media de los estratos más pobres de los ocho países estudiados sugiere que las mujeres actualmente pobres fueron más afectadas por la desnutrición en su infancia. La desnutrición pudo haber contribuido a reducir su potencial ascenso social.

Con el fin de corroborar la asociación múltiple entre los indicadores nutricionales y el nivel socioeconómico, se han elaborado, para cada encuesta, modelos de regresión múltiple tomando el índice de nivel socioeconómico como variable dependiente, en función de la estatura, el BMI, y la edad de la mujer, como variable de control, introducida en forma cuadrática.

El efecto de la estatura sobre el nivel de vida es positivo y significativo en todos los casos, a un nivel del 1%, y en el caso del BMI la asociación es también positiva y significativa al mismo nivel, con la única excepción de Colombia 2000, cuyo nivel de significación es el 10%.

El coeficiente significativo de la estatura revela un efecto del nivel nutricional alcanzado en la niñez sobre el estándar de vida en la edad adulta. Los valores de los coeficientes de regresión varían según se ha descrito anteriormente, siendo elevados en Perú, Bolivia, Guatemala y Brasil, intermedios en Colombia y Nicaragua, y bajos en República Dominicana y Haití.

Retornos educativos y nutrición

De acuerdo a la hipótesis de las trampas de pobreza, la desnutrición de las mujeres durante los dos o tres primeros años de su vida no solamente produciría efectos negativos retardando o reduciendo su talla en relación a su potencial genético, sino que también afectaría en forma irreversible su desarrollo intelectual y neurológico, reduciendo su potencialidad para alcanzar mejores condiciones sociales en su vida adulta.

Una consecuencia de la hipótesis mencionada sería la existencia de retornos educacionales diferentes, de tal forma que a mejor estado nutricional en la infancia, por tanto a mayor estatura, se puedan identificar mejores retornos por cada año adicional de escolaridad.

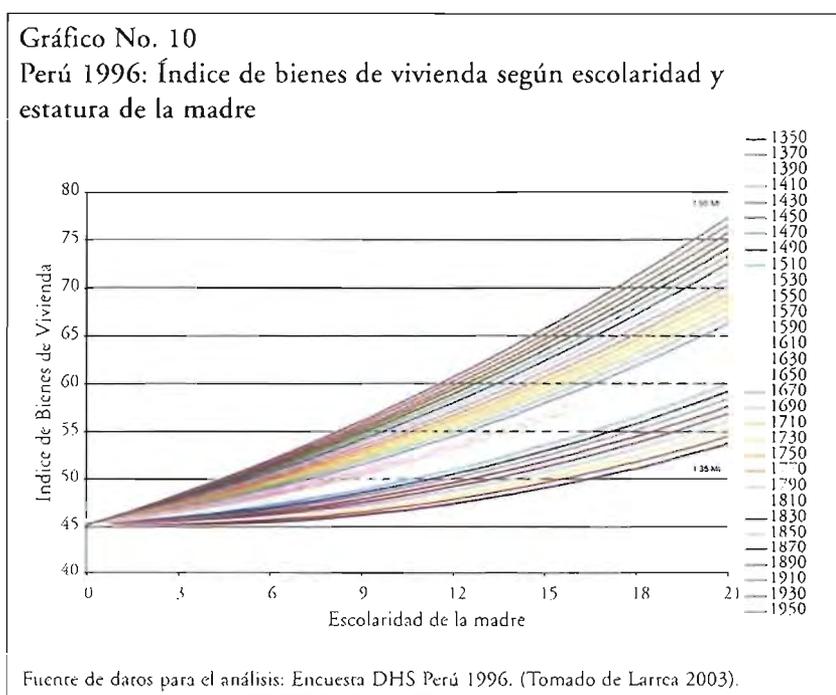
Para explorar los efectos de la desnutrición sobre los retornos educativos de las madres se estableció un complejo conjunto de regresiones múltiples, tomando como *proxy* del nivel de vida el índice multivariado de bienes de la vivienda, e incluyendo entre las variables independientes la escolaridad de la madre (en forma cuadrática), su estatura como *proxy* de la desnutrición en la infancia, y una interacción entre estas dos variables. Se establecieron además algunas variables de control, y se realizaron correcciones por la posible endogeneidad de ciertas variables independientes, empleando un sistema de ecuaciones simultáneas. Los detalles técnicos pueden consultarse en el estudio (Larrea 2003).

Entre los ocho países estudiados, se encontró un efecto negativo de la desnutrición infantil en los retornos educativos de las madres en los casos de Perú (1992, 1996 y 2000), Bolivia, Brasil y Guatemala. En el caso de Nicaragua los resultados fueron ambiguos, dependiendo del modelo empleado, y en los restantes países los datos no condujeron a conclusiones significativas (Colombia, República Dominicana y Haití).

Los resultados para el caso peruano (1996) se ilustran en la Figura No. 10, que presenta los niveles esperados de vida para madres con distintos niveles de escolaridad (entre cero y 21 años de estudio), de acuerdo a distintas condiciones nutricionales en la infancia (representadas por una familia de curvas parabólicas). Los retornos educativos (mejoras en el nivel de vida como resultado de un año adicional de educación) para las madres que han sufrido desnutrición en su infancia son hasta tres veces inferiores a los correspondiente a madres que fueron adecuadamente alimentadas.

Una parte de esta diferencia puede explicarse por distintas calidades de la educación. Sin embargo, tomando en cuenta que la mayor[ía de la población en el Perú ha recibido una educación pública relativamente homogénea, es razonable asumir que la mayor parte de la diferencia responde a efectos de la desnutrición.

En síntesis, en los ocho países estudiados se encontró una asociación estadísticamente significativa entre la desnutrición en la infancia de las madres estudiadas y su menor nivel de vida actual, y en cuatro de los ocho países se encontró evidencia estadística sólida sobre los efectos de la desnutrición durante la niñez en detrimento de los retornos educativos en las mujeres adultas. Estos países (Bolivia, Perú, Brasil y Guatemala) comparten ciertas características, como una pronunciada desigualdad social, frecuentemente asociada a disparidades étnicas y regionales.



Conclusiones y recomendaciones sobre políticas nutricionales

La desnutrición crónica de los menores de 5 años afecta irreversiblemente su desarrollo intelectual y psicomotor, así como su resistencia a enfermedades. Como consecuencia, tanto el desempeño escolar como la productividad laboral futuros se reducen.

A pesar de su tendencia declinante, una tercera parte de los niños pre-escolares del mundo sufren de desnutrición crónica. Aunque la prevalencia en América Latina es inferior (12%), Ecuador, Perú y Bolivia

se encuentran entre los países más afectados, de tal forma que uno de cada cuatro niños se encuentra desnutrido.

Estos países comparten también una estructura social altamente fragmentada con grandes desigualdades sociales, étnicas y regionales, heredadas desde la época colonial. La desnutrición alcanza sus valores más altos en la Sierra y el Altiplano, y afecta en especial a la población indígena, en una proporción aproximada de dos a uno, respecto al resto de la sociedad.

Aunque la desnutrición esté fuertemente asociada a la pobreza, no se explica únicamente por factores socioeconómicos. Existe también un componente de discriminación hacia la población indígena, y otros elementos vinculados con la estructura regional de la dieta que la agravan en el caso de las zonas andinas. En el Ecuador, la dieta en los Andes rurales está conformada predominantemente por carbohidratos provenientes de papas y harinas, con bajos contenidos en proteínas, grasas y micronutrientes.

Entre los factores mediatos que explican la desnutrición en el Ecuador sobresale la escolaridad de la madre. En este caso, sin embargo, los resultados positivos son altos únicamente a partir de la instrucción secundaria, siendo muy limitado el efecto de la educación primaria. Tienen también importancia el acceso a los servicios de salud, el consumo per cápita de alimentos y la fertilidad de la madre. La etnicidad indígena aumenta las probabilidades de desnutrición, aún bajo todas las restantes condiciones iguales. Este efecto es principalmente atribuible a la discriminación.

Una de las consecuencias más graves de la desnutrición crónica es su tendencia a perpetuarse de una generación a otra a través de “trampas de pobreza”. Las personas que sufrieron desnutrición durante su infancia aprovechan en menor medida las posibilidades de la educación para mejorar sus condiciones de vida, y de esta forma continúan siendo pobres, y posiblemente teniendo hijos también desnutridos.

En un estudio reciente, se encontró evidencia estadísticamente significativa sobre los efectos negativos de la desnutrición en la infancia sobre los retornos escolares en el Perú, Bolivia, Brasil y Guatemala. Todos estos países se caracterizan por una pronunciada desigualdad social, regional y étnica.

Entre las recomendaciones para políticas para reducir la desnutrición, pueden mencionarse las siguientes:

- En general, debe darse mayor prioridad a los proyectos nutricionales para niños pre-escolares y madres embarazadas. En el caso ecuatoriano, la cobertura de estos programas llegaba únicamente al 2% de los niños en 1998 y al 15% de los hogares con niños menores de 5 años en 2004. El peso relativo de estos programas en el gasto social es insignificante, a pesar de su enorme importancia para el desarrollo social.
- A los programas de suplementación nutricional (micro-nutrientes y refuerzos alimenticios) se pueden añadir programas de fortificación con micro-nutrientes (hierro, vitamina A, yodo) de productos de consumo masivo, como las harinas, la sal y el azúcar. Todos estos programas tienen costos relativamente bajos y alta efectividad.
- Los programas nutricionales deben concertarse en los grupos sociales y áreas geográficas más afectadas, principalmente la Sierra rural y los indígenas. Es recomendable guiar la focalización con mapas de desnutrición, en lugar de emplear mapas de pobreza, ya que las dos variables tienen distribuciones geográficas diferentes. En el caso ecuatoriano, el programa PANN 2000, cuya efectividad ha sido positivamente evaluada desde el punto de vista nutricional, se concentra en áreas con desnutrición relativamente baja, y alcanza en proporciones mínimas a los hogares indígenas de la Sierra.
- El tema étnico debe adquirir prioridad en las políticas de nutrición y de desarrollo social, procurando eliminar las distintas formas de discriminación en el acceso y uso de servicios sociales en salud y edu-

cación. Los promotores deben estar familiarizados con las lenguas indígenas, sus prácticas culturales y la medicina tradicional.

- En general, el combate a la desnutrición no depende solamente de programas específicos o del acceso a los servicios de salud. En vista de que la desnutrición es un efecto de la pobreza y la discriminación, la política nutricional debe formar parte de un esfuerzo integrado para mejorar las condiciones educacionales, en particular de las madres, y mejorar las condiciones de vida mediante programas que mejoren el acceso de los hogares pobres a la tierra y otros activos productivos (crédito, asistencia técnica, capacitación). Los estudios comparativos internacionales recientes muestran que los avances en la reducción de la desnutrición están asociados a estrategias efectivas de desarrollo social y humano (Milman, 2005).

Bibliografía

- Barro, Robert (1996) *Health and Economic Growth*. Paper prepared for the World Health Organization.
- CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Onis, Mercedes y Blösner, Monika (2003) "The World Health Organization Global Database on Child Growth and Malnutrition: Methodology and Applications". *International Journal of Epidemiology* N. 32, 518-526.
- Farrow, Andrew y Larrea, Carlos (2004) "Exploring the Spatial Variation of Food Poverty in Ecuador". Cali: CIAT. (article accepted by *Food Policy*).
- Fogel, Robert (2001) *The Impact of Nutrition on Economic Growth*. Lecture prepared for the International Health Economics Association. University of York, England, July.
- Food and Nutrition Bulletin. Supplement (2000) *Ending Malnutrition by 2020: An Agenda for Change in the Millennium*. Vol. 21, N. 3, September.
- Galor, O. y Mayer, D (2002) *Food for Thought: Basic Needs and Persistent Educational Inequality*. Ponencia presentada en el Taller Health, Human Capital and Economic Growth. PAHO, Washington D.C., 15-16 August.
- Hyman, Glenn, Larrea, Carlos y Farrow, Andrew (2005) "Methods, Results and Policy Implications of Poverty and Food Security Mapping Assessments". Cali: CIAT. (article accepted by *Food Policy*).
- Kawachi, Ichiro and Berkman, Lisa (2000) *Social Epidemiology*. New York: Oxford University Press.
- Larrea, Carlos (2002) *Desigualdad Social, Salud Materno-infantil y Nutrición en Ocho Países de América Latina: Análisis Comparativo de las Encuestas DHS III*. En: <http://www.paho.org/Spanish/HPP/HPN/larrea-encuestaDHS.htm>.
- _____ (2002b) "Social Inequality and Child Malnutrition in eight Latin American Countries". Unpublished paper, Harvard Center for Society and Health.
- _____ (2003) "Impacto de la Nutrición sobre los Retornos Educativos y el Nivel de Vida en Ocho Países Latinoamericanos". Washington: PAHO (documento no publicado).
- Larrea, Carlos, Freire, Wilma y Lutter, Chessa (2001) *Equidad desde el Principio: Situación Nutricional de los Niños Ecuatorianos*. Washington: OPS-MSP.
- Larrea, Carlos y Freire, Wilma (2002) "Social Inequality and Child Malnutrition in the Andean Region", *Pan American Journal of Public Health*, Vol 11, N.5-6, May-June.
- Larrea, Carlos y Montenegro, Fernando (2005) "Chapter 4: Ecuador". En Hall, Gillette y Patrinos, Harry (Eds.). *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Larrea, Carlos y Kawachi, Ichiro (2005) "Does Economic Inequality Affect Child Malnutrition? The Case of Ecuador", *Social Science and Medicine*. N. 60.
- Larrea, Carlos, Montalvo, Pedro y Ricaurte, Ana María (2005) *Child Malnutrition, Social Development and Health Services in the Andean Region*. Washington: IADB.
- McCain, M. y Mustard (1999) *Reversing the Real Brain Drain. Early Years Study. Final Report*. Ontario Children Secretariat.
- Milman, Anna, Frongillo, Edward, De Onis, Mercedes y Hwang, Hi-Yung (2005) "Differential Improvement among Countries in Child Stunting is Associated with Long-Term Development and Specific Interventions". *Journal of Nutrition Online*. N. 135, pp. 1415-1422.
- Morales, Rolando, Aguilar, Ana María y Calzadilla, Alvaro (2004) "The Impact of Mother's Anthropometrics and Georaphy on Undernutrition in Bolivia". Washington: IADB, unpublished paper.
- Semba, R. and Bloem, M. (eds.) (2001) *Nutrition and Health in Developing Countries*. New Jersey: Humana Press.
- Steckel, Richard (1995) "Stature and the Standard of Living". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXI-II, (December), pp. 1903-1940.
- Thorp, Rosemary (1991) *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. London: Macmillan.
- UNDP (2005) *Human Development Report*. New York: UNDP.
- Wagstaff, A. 2001 "Inequalities in Health in Developing Countries: Swimming against the Tide?". Paper presented at the British Society for Population Studies Conference.
- www.povertymap.net. Página Web de UNEP, GRID-Arendal, FAO y UNEP. 2005.

Pobreza, desigualdad y cultura política

Fernando Bustamante*

Introducción

A partir de los procesos de transición democrática que han caracterizado a la mayor parte de las naciones latinoamericanas en los últimos veinte años, se ha abierto un agudo debate sobre el impacto de la pobreza para las posibilidades reales de la consolidación de este tipo de régimen político en la región (Filgueira 1996, O'Donnell 1999, Mainwaring 1996, Przeworski 1996).

En efecto, los procesos de construcción democrática en el continente se han dado en un contexto que la teoría política clásica y los modelos de conducta colectiva predominantes hasta la década de los años setenta, hubiesen considerado extremadamente desfavorables a la estabilidad y con mayor razón aún para la institucionalización de sistemas basados en la responsabilidad de las autoridades para con la población votante.

La mayor parte de las transiciones mencionadas, se realizaron simultáneamente a procesos de política económica que debieron desmontar los estados populistas o los incipientes y peculiares “estados del bienestar periféricos” que, mal que mal, la etapa anterior habían dejado como herencia. Adicionalmente, muchos países debieron realizar este desmontaje en medio de severas restricciones económicas y en medio de coyunturas de recesión o bajo crecimiento que implicaron fuertes pérdidas para las capas más pobres de la población y para importantes segmentos de la clase media (Altimir 1999, Llorente 1999: 17-22, Meller 1992-1993:15).

En suma, las transiciones debieron reducir las prestaciones estatales para los más pobres, mientras que la situación económica, aumentaba la cantidad de estos pobres y la gravedad de la pobreza que estos sufrían. Concomitantemente y vinculado a lo anterior, la desigualdad experimentó un empeoramiento en casi todos los países y la reducción de esta desigualdad, cuando en los años noventa se retomó la senda del crecimiento, fue inferior al crecimiento previo de las diferencias de ingreso (Altimir 1999). No sólo que los niveles de pobreza aumentaron, sino que la resiliencia de ésta parece haber llegado a nuevos niveles.

De esta manera, las nuevas sociedades democráticas se vieron enfrentadas a una situación en la que debían hacer esfuerzo cada vez más vigorosos de crecimiento para conseguir efectos redistributivos marginales decrecientes (Altimir 1999).

Con mayor pobreza y mayor desigualdad, hubiese sido del caso esperar un proporcional aumento la rebeldía social y de la inestabilidad política¹. En efecto, los nuevos estados democráticos no podían, -en

* Profesor de la USFQ y Profesor invitado de Flacso.

1 En la teoría clásica de la movilización colectiva, la frustración o descontento no solamente surge de un aumento de la pobreza, sino de una insatisfacción de expectativas de mejoría de la situación personal o grupal. La frustración no sólo es resultado del empeoramiento de la situación del sujeto frente a valores o expectativas habituales, sino que puede resultar de un estancamiento relativo de las recompensas frente a un horizonte de expectativas que avanza más rápido que las satisfacciones recibidas. El aumento de

razón de su naturaleza y de las condiciones de su propio origen-, utilizar las herramientas represivas que las dictaduras del periodo precedente habían hecho tristemente famosas. Las emergentes democracias parecían haberse encontrado con el peor de los mundos posibles: menor capacidad represiva, necesidad de buscar consensos sociales para asegurar su estabilidad, mayor pobreza, mayor desigualdad, menor crecimiento, un contexto neoeconómico hostil a las políticas del estado del bienestar, una generalizada crisis fiscal que ponía serias restricciones a cualquier posibilidad de “comprar” la paz social por medio del aumento del gasto y de las prestaciones asistencialistas o de los subsidios a la capas más pobres y la avasalladora hegemonía de las políticas basadas en el llamado “Consenso de Washington”², que rompían con décadas de un sentido común político y que prohibían cumplir las represadas expectativas de amplias capas pobres que ya habían pagado altos costos distributivos en el curso de las experiencias dictatoriales y autoritarias precedentes.

De hecho, estas últimas expectativas podían resultar el golpe de gracias a las perspectivas de una consolidación de la democracia en los países de recientemente reconquistada democracia representativa. No sólo que las democracias tenían menos medios que nunca para hacer frente a estas aspiraciones larga y duramente postergadas, sino que esta penuria de medios se daba contra el trasfondo de grandes y difusas esperanzas de parte de las poblaciones. Después de todo, para amplias capas de la población, la democracia tenía la ventaja- si es que alguna ventaja tenía- de constituir un espacio político en el que se podían tener algunas expectativas de que las propias aspiraciones podrían hallar eco y razonables posibilidades de satisfacción, por parcial que ésta fuese.

En cierta forma, las nuevas democracias se enfrentaban a lo que Ted Gurr había bautizado como una situación de “frustración progresiva” (Gurr 1970). En ella, se produce simultáneamente un aumento del nivel esperado de valores o esperanzas, y una reducción absoluta del grado de satisfacción de los deseos.

En tales situaciones, la teoría esperaba un claro aumento de la acción de protesta colectiva y de la inestabilidad política. Tal perspectiva implicaría, en definitiva, una prognosis pesimista para los regimenes representativos aquejados de la mencionada y masiva “frustración progresiva”.

Ahora bien, la evidencia de los últimos quince años, permite dudar que exista una correlación estricta entre pobreza y desigualdad, por un lado, e inestabilidad democrática por otro. En primer término, a pesar de que ha habido países en donde los sistemas políticos han pasado por fuertes tensiones y por cambios de gobierno irregulares, puede sostenerse que:

- El grado de inestabilidad en conjunto no ha sido sustancialmente mayor que en otros periodos.
- Que ha afectado desigualmente a la región: hay naciones en donde las instituciones democráticas han tenido serias dificultades (Perú, Ecuador, Venezuela, Argentina), y otras en donde los procesos de consolidación han proseguido exitosamente (Brasil, Chile, Uruguay, Centroamérica).

la desigualdad sería un caso de este segundo tipo: aunque la persona puede estar mejor que lo que estaba en el pasado, en realidad retrocede frente al nivel de satisfacción de quienes están mejor o de quienes mejoran su situación más rápidamente. El aumento de la desigualdad deriva de esta forma en una especie de inmiseración relativa, al menos siempre y cuando el estándar de los más acomodados sea visto como asequible en potencia y normativamente (un estándar al que es legítimo aspirar). Cabe, sin embargo, acotar que la investigación empírica no ha hallado evidencia sólida que la comparación “envidiosa” respecto a los más ricos sea un gatillo importante del descontento, siempre y cuando el más pobre sienta que su situación ha mejorado en el periodo intertemporal anterior, y aunque haya mejorado menos que lo que ha mejorado la situación de los más ricos. En otras palabras el pobre se compara consigo mismo en el pasado (hace comparaciones intertemporales autoreferentes y longitudinales) y no con otros más afortunados en el presente o con la evolución comparada de las retribuciones propias con las de otros. En suma: no parece ser cierto que los pobres son envidiosos, respecto a lo más afortunados, siempre y cuando la propia situación vaya mejorando. En todo caso, la teoría clásica asume que el aumento de la desigualdad debería tener el mismo efecto frustrante/agresivo que el aumento absoluto de la pobreza y asume que, aunque la pobreza no aumente (o incluso disminuya), la rebeldía se producirá si la desigualdad aumenta, incluso con niveles absolutos descendentes de pobreza.

2 Para una buena discusión del Consenso de Washington sus efectos y las contradicciones políticas de su aplicación ver Rodrik (1999); Naím (1999); Onis y Senses (2005: 263).

- No es posible establecer un vínculo directo y estricto que permita demostrar que los países donde ha habido mayor pobreza o desigualdad hayan sido aquellos con mayor inestabilidad política. En otras palabras, no es posible establecer una correlación importante entre “frustración progresiva” y desestabilización democrática y;
- En los casos en los cuales ha habido menor éxito en la consolidación democrática, es problemático sostener que la causa de estas dificultades haya estado ligada directamente (e incluso indirectamente) a estallidos de protesta o de resentimiento por parte de los pobres a causa de su pobreza o de la desigualdad o, a intentos colectivos por establecer políticas alternativas de tipo redistributivo.

Sólo por citar un ejemplo: es difícil ligar la caída de presidentes como Gutiérrez o Bucaram, en el Ecuador, a una coyuntura de aumento agudo de la pobreza o a al impacto de efectos redistributivos regresivos agudos. Por el contrario, en ambos casos, la desestabilización se produce en momentos de relativa estabilidad y crecimiento económico, y en momentos en que la pobreza no crece o, incluso, se halla en retroceso (como es el caso de la caída del Presidente Gutiérrez). De cierta forma, puede decirse, que la experiencia post-transición estaría sugiriendo que otros factores, algunos de ellos, de tipo circunscritamente políticos, o incluso culturales (la caída del Presidente Sánchez de Lozada en Bolivia podría ser uno de estos casos) parecen tener un rango explicativo no despreciable en muchos casos de conflicto e inestabilidad.

En otras palabras, y simplificando el argumento: la teoría estándar del comportamiento colectivo, hubiese podido predecir una correlación lineal entre pobreza/desigualdad-frustración- rebelión-inestabilidad democrática. Tales predicciones no han sido sostenidas suficientemente en la práctica. Es verdad, e innegable que en algunos casos (la Argentina de De la Rúa y del “corralito”) esta teoría parece haber sido adecuada, pero, en muchos otros ello no ha sido así: ha habido más pobreza y más desigualdad, sin que ello necesariamente se hubiese visto traducido en insurrecciones u otras formas de rebeldía, y, en muchas ocasiones ha habido desestabilización sin que ella pueda ser referida causalmente a una variación previa significativa del descontento social por razones económicas.

Es esta aparente anomalía la que hay que explicar. El resto de este artículo tiene como propósito abordar esta cuestión: ¿por qué los pobres no se rebelan? Y ¿por qué no se rebelan cuando, en principio deberían tener todas las razones del mundo para hacerlo?

Sin embargo, existe otra pregunta adicional que es importante también tener en mente: ¿por qué las elites económicas y sociales no actúan consistentemente con el temor racional de que si no hacen algo por reducir la desigualdad y los niveles de pobreza absoluta, esta negligencia pudiese eventualmente repercutir en sus probabilidades de mantener su poder y su situación preeminente? En efecto, no solamente es un misterio la quietud de los pobres, sino que también es un enigma el sosiego de los ricos³.

Si asumimos que los ricos pueden tener mucho que temer de la sublevación de los pobres, sería razonable que los primeros nombrados estuviesen racionalmente interesados en prevenir esto, sacrificando algo en el presente a cambio de mayor tranquilidad futura.

3 Por cierto que no se desea afirmar que los pobres están por completo “inertes” y que no existen movimientos de acción colectiva de los pobres o contra la pobreza. Lo que se quiere sostener es que estos movimientos son bastante menos intensos y anti-sistémicos que lo que una teoría basada en supuestos sobre la frustración relativa y las expectativas racionales traicionadas por la democracia; permitirían esperar. Por otra parte es preciso, no confundir la acción colectiva que emprenden los pobres en torno y en relación a otras reivindicaciones contingentes o a otros motivos en que muchos pobres pueden estar interesados, con movimientos que los pobres emprenden debido a que son pobres y teniendo como objetivo central reparar las condiciones que reproducen su pobreza. Por ejemplo, muchos indígenas son pobres, pero ello no hace que las movilizaciones destinadas a reclamar derechos colectivos de naturaleza étnica, sean movilizaciones contra la pobreza o tengan en la pobreza su raíz: en tal caso, ocurre que muchos pobres se movilizan contra la discriminación étnica, lo cual no implica que la pobreza sea la causa y la motivación central de dichas acciones (al menos no central y predominantemente).

Después de todo, la experiencia de las naciones social demócratas europeas tiene mucho de estrategia lúcida de los afortunados que se anticipan a las potencialidades revolucionarias del descontento, creando una red de protección y un sistema de solidaridad social estatizada y universalizada a cambio del compromiso de los menos afortunados para mantenerse leales al sistema (el “gambito bismarckiano”)⁴.

¿Por qué un compromiso de este tipo (aparte de la tupida retórica que se elabora en este sentido) parece imposible de construir en países como el Ecuador? O bien, los ricos no toman en serio las amenazas de los sociólogos sobre lo que podría ocurrir como efecto de la frustración de los pobres, o bien, hay algo que impide que actúen sobre el miedo que estas profecías estarían provocándoles. Esta misteriosa inacción, esta serena confianza en que basta con más guardias privados residenciales para garantizar su futuro, parece también algo que requiere ulteriores explicaciones.

En este artículo, sin embargo, se discutirá el tema desde la perspectiva exclusiva del caso ecuatoriano. Desbordadas las posibilidades de un texto de esta dimensión el referirse al conjunto de la región o intentar una visión de varios casos nacionales. En suma, nos preguntaremos por las razones por las que, en el Ecuador, una seria desigualdad social y niveles de pobreza comparativamente muy altos, no se han traducido en acción colectiva de los pobres para capturar poder político autónomo y para imponer sus preferencias.

Asumiremos que la inestabilidad que las instituciones democráticas ecuatorianas han sufrido en la última década, no es resultado de la frustración de los pobres con el sistema de distribución de la riqueza, y que tiene otras causas más vinculadas a las disfunciones del sistema político y a la debilidad de las instituciones republicanas y del imperio del estado de derecho (Bustamante 2004, Bustamante 2001).

Explicaciones alternativas

En el intento de comprender las razones de la acción o inacción de un grupo social frente a condiciones presuntamente indeseables, podemos tomar varias perspectivas. En párrafos anteriores se ha insinuado que las teorías convencionales de la conducta colectiva, y en especial las de tipo psico-social, como las de Smelser (1962), Gurr (1970), Blumer (1946), entre muchos otros, no parecen tener mucha capacidad predictiva de las conductas políticas de los pobres en otros contextos.

Como alternativas podríamos citar dos enfoques o familias de enfoques principales: un primer grupo se concentra en estudiar las condiciones estratégicas, en las que se halla el agente e intenta mostrar sus acciones como fruto de su cálculo racional frente a un conjunto de restricciones al logro de sus objetivos. En otros términos, se trata de demostrar que la conducta de los agentes está determinada por condiciones estructurales y estructurantes que definen un ámbito finito de opciones. Un ejemplo de este tipo de orientaciones sería el enfoque de “acción racional” al estilo de Mancur Olson (1992 capítulo I). Otro modelo de esta “familia” sería la teoría de “movilización de recursos” al estilo de Oberschall (1993), McCarthy y Zald (1977: 1212-1241) o Tilly (1976).

En estas últimas explicaciones, las movilizaciones o acciones colectivas dependen de la presencia y acción de organizadores y “empresarios morales” dotados de específicas capacidades para articular el descontento. Pero, en la teoría de movilización de recursos, no es el descontento la variable crucial que define la presencia de acción colectiva, sino que las capacidades de las elites alternativas para articular un nivel basal indiferente de frustración. Lo decisivo, en esta perspectiva, es la relación entre los recursos y capacidad de usarlos de las autoridades y los recursos y capacidad de movilizarlos de parte de los grupos contestatarios, y no los niveles variables de descontento de la población.

4 Sobre la lógica del sistema bismarckiano de seguridad social, ver: Taylor (1955:203).

Sin recursos organizacionales, simbólicos y materiales, y sin la capacidad de articularlos coherentemente (o sean sin recursos + organización), el descontento queda totalmente imposibilitado de manifestarse, independientemente de cual sea su nivel. Es más, si hemos de seguir a Jon Elster (1995, capítulo I), este descontento puede apagarse, precisamente porque no puede manifestarse, como resultado del fenómeno de la “reestructuración adaptativa de preferencias” (Elster 1995, capítulo II).

Esta estrategia explicativa ha sido, sin duda poderosa, a pesar de sus limitaciones y que puede fácilmente terminar en una forma de “elitismo revolucionario” al enfatizar en exceso el papel de las minorías activistas en el desencadenamiento de los movimientos colectivos.

Sin embargo, existen otras posibilidades, entre ellas es dable mencionar aquella que orientará a este artículo. En esta segunda opción (o tercera, si incluimos a la tradición de la “acción racional” aparte de las de la escuela de la “movilización de recursos”, lo cual es legítimo), en cierta manera volvemos sobre la teoría “clásica” y retomamos el análisis de sus componentes.

Como se ha mencionado, en esta teoría, es crucial entender la magnitud y naturaleza del agravio para así poder entender las motivaciones de que puede tener el agente para “actuar”. Aquí el elemento central es precisamente la motivación y es posible ahondar aún más en ella. Es posible sostener que las limitaciones de la teoría de la conducta colectiva para entender la no conducta o la conducta política aparentemente “irracional” de pobres y ricos surja, no solamente de una inadecuada teoría sobre el papel de la motivación como elemento desencadenante de la conducta, sino que también (o en vez) sea resultado de una teoría ingenua de la motivación que *supone* las motivaciones, que típicamente un agente situado en la situación del pobre, debería tener según la imputación del observador mejor alimentado.

Dicho de otra forma, el problema podría no ser que los pobres no actúen racionalmente al no sublevarse (a esta misma afirmación podrían sumarse los partidarios de alguna variante de la teoría marxista de la “conciencia de clase”)⁵, sino que la conducta de los agentes “parece” irracional porque en realidad no se ha especificado adecuadamente cuales son los objetivos del pobre (o de los ricos, según sea el caso). Si en efecto, el problema es que los pobres persiguen objetivos diferentes a aquellos imputados, la cuestión de la irracionalidad debería reabrirse y considerar la posibilidad, que la acción efectiva de las partes sea inteligible en virtud de un conjunto de preferencias o deseos, necesidades o apetitos diferentes a aquellas que se ha supuesto que actores, como los pobres deberían tener en circunstancias como aquellas por las que éstos atraviesan (ajustes, desigualdad, pobreza, frustración)⁶.

Podría perfectamente ser el caso que la teoría de la frustración/agresión no haya en realidad sido puesta a prueba, puesto que lo que frustra o no frustra es diferente a aquello que pensábamos que frustraba. Si las metas de las personas no son exógenamente dadas, entonces debemos volver a plantearnos qué es lo que, en efecto, quieren los pobres, y sobre esta base pasar a juzgar de la adecuación de intentos explicativos como los de Gurr o los de su escuela (Gurr 1970).

Pero, ahora bien, si hemos de volver sobre los objetos del deseo del pobre, suspendiendo por un momento, cualquier supuesto sobre el contenido de ese deseo, ello implica adentrarnos en un mundo interno, mental que es preciso “desempaquetar” a fin de lograr nuestro objetivo. En este mundo, por cierto, encontraremos contenidos de muy variada índole o naturaleza. Entre éstos hay cuatro que se destacan

5 Este enfoque tiene tal vez una formulación clásica en Lukacs (1975).

6 A veces se ha intentado resolver la recalcitrante resistencia de los pobres a desear lo que se les imputa como deseos racionales, por la vía del recurso a alguna noción de “alienación”: los pobres han sido o están siendo sometidos a un adoctrinamiento publicitario destinado a llevarlos a internalizar deseos que no deberían (de acuerdo a alguna idea imputada de lo que sería racional que desearan) querer poseer o disfrutar. En este caso, se vuelve sobre la idea que la condición del pobre es de tal naturaleza que le impide acceder a una plena posesión de la racionalidad, lo que lo deja inerme frente a las “tentaciones” del sistema publicitario. En una versión más “liberal”, el pobre no desea racionalmente porque la pobreza y sus determinantes lo pone en una situación que bloquea o impide que observe lúcidamente la naturaleza de los deseos racionales que deberían tener. La pobreza es pues un lente opaco, que bloquea la luminosidad del saber accesible a sus víctimas.

por su relevancia: valores que establecen la jerarquía de lo “bueno” (correcto, adecuado, valioso, ético, justificable); valores que definen lo “deseable” (codiciable, ansiado, ambicionable, querible, anhelado, apetecible, etc.); valores que definen la naturaleza del mundo y que establecen los marcos de lo posible, de lo existente (el mundo de lo “cognoscible”) o de la positividad de las cosas y de los seres; y, por último valores realizativos que definen el o los saberes pragmáticos que apuntan a “cómo se hacen las cosas”, a las estructuras de pericia aceptables y a los valores interpersonales de lo que es ínter subjetivamente “prudente”: las estructuras “dadas pro sentadas” del recto proceder en la praxis.

Todos estos valores o sub-mundos valóricos (existen otros, pero son menos relevantes para los propósitos de este trabajo) definen estándares evaluativos sobre ámbitos específicos de la acción humana, definen un “como deben ser o hacerse las cosas”. Sin embargo, estos “deberes ser” pueden ser vistos como teniendo una dimensión teleológica: o sea, constituyen estados o situaciones a ser logradas o alcanzadas. Por cierto, estas “metas”, o estos valores en tanto metas, están revestidas del halo del deseo. Las personas no sólo desean lo placentero, sino que pueden orientar su deseo hacia estados deseables en tanto cumplen con ser parámetros imperativos de lo “bueno”, de lo “correcto”, de lo “adecuado”, de lo “normal” o de lo “natural” (las cosas como son o deben ser al margen de si es agradable, que así sean).

Existe, sin embargo, otra división o línea de fractura que es preciso tener en cuenta a la hora de evaluar los contenidos del deseo⁷ Se trata de la división decisiva entre la conciencia discursiva y la conciencia práctica. La primera se refiere a los “relatos” que permiten a los sujetos “rendir cuenta” (ante sí, en el fuero interno de la conciencia privada, o ante los demás: ante “la opinión pública” relevante) respecto a los fundamentos de sus acciones. Como tal, está marcada por las necesidades de relación con un “público” frente al cual se rinde cuentas (se es *accountable*) y por tanto, debe entenderse como un esfuerzo por decir lo correcto, tal como éste se define y cristaliza situacionalmente en los diálogos que la persona establece (con su “yo ideal”, con el encuestador, con el funcionario, con el antropólogo, con sus pares, con sus subordinados, etc.).

Este mundo de la conciencia discursiva, abarca (aunque no se reduce) a las ideologías, que las personas pueden articular de manera más o menos sistemática, aunque en realidad, muy pocas personas tienen una “ideología”, en el sentido de un cuerpo articulado de creencias sobre el mundo y sobre el propio sujeto. La enorme mayoría de las personas lo que tienen es “discursos” más o menos oportunistas y recursos reflexivos a los que echan mano cuando deben (son emplazadas, se les requiere, pide, solicita, invita, exige, suplica, demanda, interroga, etc.) “dar cuenta” de si o de sus creencias respecto a algún contenido discursivamente posicionable en el mundo.

En realidad, las personas no tienen una ideología, sin que produzcan relatos, que un observador puede sistematizar como ideológicos. Estos relatos son producidos en el contacto, encuentro o diálogo con el alter y están determinados por las condiciones situadas en las que se produce este encuentro. Lo que las personas poseen son recursos, saberes, destrezas, pericias y rutinas simbólicas validadas que ponen en juego, ante la necesidad o requerimiento de “dar cuenta” al alter, respeto a algún asunto, tema, cuestión, tópico, contenido u objeto de la conciencia.

7 Aquí se usa el término “deseo” como equivalente a cualquier objeto o situación que se desea que sea el caso en algún momento. No se refiere exclusivamente, ni se reduce al “deseo” en tanto búsqueda pulsional del placer. Se puede desear estado de cosas que no producen placer como tales, pero satisfacen criterios de justicia, de bien, de adecuación o de normalidad, etc. No deben confundirse dos situaciones muy diferentes y de diferente implicancia: la obtención de objetos que producen placer, del placer que produce el logro de situaciones que son buscadas por razones ajenas al placer que producen. Puede ser placentero que impere la justicia (tal como el sujeto la concibe y entiende), pero la justicia no se busca porque produce placer, aunque pueda producir placer que ella impere. En este caso, el placer es una consecuencia bienvenida, pero no decisiva a la hora de definir la conducta teleológicamente orientada. Lo que produce placer no es la situación justa como tal, sino que ella ha satisfecho un anhelo, pero este anhelo no es de placer, sino de justicia.

Estas destrezas y capacidades son puestas en acción desde “posiciones”, que definen las condiciones, en las cuales las personas van a ejercer sus destrezas discursivas. A un conjunto determinado de recursos discursivos, corresponden producciones diferentes, según donde se situó el sujeto en el campo de interacción, en qué “posición social”⁸ se encuentra para tomar la palabra o hablar.

Por tanto, la ideología no tiene un carácter esencial y ontológicamente autocontenido. La ideología es, simplemente, un haz o conjunto de “producciones” situacionalmente generadas y que son función de los recursos y destrezas del sujeto parlante y de su posicionamiento en la red de prácticas discursivas en las que se sitúa al momento de producir su discurso.

Es muy importante entender, que la ideología o la conciencia discursiva no son la revelación de algo escondido y ya poseído, algo que-ya-estaba-ahí desde un principio y que la interlocución no hace sino manifestar. Por el contrario, es la interlocución la que fuerza a los agentes a elaborar y producir entonces-y-allí las locuciones que constituyen el discurso.

Pero la conciencia discursiva (y con ella la “ideología” o las “ideologías”) no es el único nivel o instancia de la subjetividad. Debe considerarse la instancia de la “conciencia práctica” o “conciencia realizativa”. En este horizonte nos referimos al conjunto de saberes, destrezas, hábitos y procedimientos (incluidas las técnicas interpersonales y manipulativas) que permiten a las personas realizar sus conductas sociales y materiales.

La conciencia práctica es materia de una ciencia reconstructiva, así como la conciencia discursiva es objeto de una ciencia del diálogo. En este caso se trata de saber cómo es que la gente logra producir lo que produce, como hace lo que hace y que necesita saber y saber hacer, para poder conseguir desenvolverse adecuadamente en la vida práctica.

Por ejemplo, pertenece a la conciencia práctica todo saber que utilizamos para hablar (como el personaje de Moliere que “sabía” hablar en prosa, aunque nunca hubiese estudiado retórica o gramática) o para producir nuestra vida material, o para mantener la armonía en el trato (las “estrategias” estudiadas por Goffman para producir la sociabilidad cotidiana) (Goffman 1971).

Todas estas destrezas, tácticas, maniobras etc. están asentadas en conocimientos, supuestos, axiomas no cuestionados y nociones intuitivas que permiten el desempeño de los sujetos aunque éstos no sean capaces (casi nunca durante el desempeño, y pocas veces después o antes del desempeño) de pronunciar o saber que es lo que están haciendo. Ser trata pues, de “esa sabia ignorancia de la práctica” a la que hacía referencia Bourdieu (1977) y que Cortázar revelaba ironizando en sus “Historias de Cronopios y Famas”⁹.

La conciencia práctica puede ser reconstruida, pero esto es una tarea que sólo puede realizarlo el sujeto u otros sujetos por la vía de una escapada del curso de la acción práctica, y por tanto que tiene lugar fuera de ella, en otro plano o esfera que aparece como extraña y diferenciada, de la sabiduría que se pone en juego al realizar la actividad. Es más, la propia conciencia discursiva tiene su conciencia práctica, que está ligada a los procedimientos que utilizamos para producir el discurso al que nos vemos forzados, emplazados, conminados, requeridos, exigidos en el curso de nuestra interacción con los alteres.

La conciencia práctica es eficaz y eficiente, pero no se sabe a sí misma sino fuera de ella misma, mientras que la conciencia discursiva no es eficaz ni eficiente, pero adquiere algún saber de sí misma: es una instancia de reflexividad que permite el monitoreo auto-referente de la acción, pero no permite la acción misma.

De esta manera, hemos trazado el campo de aquello que debemos investigar si hemos de estudiar el componente motivacional de la acción de los sujetos, y en este caso de los pobres putativamente agraviados.

8 Se usa aquí el término en el mismo sentido que lo introduce Giddens (1984: 83-92).

9 Cortázar (2002), ver “Instrucciones para subir una escalera”.

Antes de proseguir, cabe hacer una precisión o advertencia. Se ha señalado que la reconsideración de los objetivos de los agentes, puede rescatar la teoría de la frustración/agresión, en la medida en que podría llevar al descubrimiento de que las frustraciones imputadas a los pobres no son tales. En otras palabras, la teoría no se vería falsificada si resultase que, la teóricamente escandalosa inacción de los pobres, fuese el resultado de que – en realidad- no hay frustración. Tal cosa sería el caso, si pudiese determinar que las satisfacciones, que los pobres buscan maximizar, no son aquellas que el análisis de la teoría de la conducta colectiva esperaba a priori.

Si lo que el sistema económico post-transición niega a los pobres son bienes y disfrutes que no resultan prioritarios o de gran importancia para los pobres, en condiciones que no obstaculiza el logro de otros bienes y satisfacciones que ellos (los pobres) sí valoran prioritariamente; entonces, la inacción de los pobres dejaría de ser una objeción a la teoría clásica de la movilización social. Simplemente no se estaría cumpliendo un supuesto contingente de la teoría: el hecho de que existe frustración relativa.

La teoría todavía podría ser cierta, sólo que la privación de los pobres no es de aquel tipo de privación que puede ser generadora de frustración, porque se trata de la falta de acceso a valores o expectativas de relativa menor importancia, frente a otras (a especificar). Un ejemplo podría citarse en este punto: en una investigación todavía inédita que el autor realiza, se ha podido determinar que para una apabullante mayoría de personas en el Ecuador, la corrupción es un problema enormemente difundido. La sociedad ecuatoriana es percibida como enormemente corrupta por sus miembros. La teoría de la frustración/agresión predeciría, que ante esto deberíamos esperar una fuerte acción colectiva destinada a enmendar este agravio. Y, de hecho, en el discurso público podemos constatar una enorme producción retórica en torno a este fenómeno: la ubicuidad de la corrupción constituye una frustración para la enorme mayoría que considera que este es un mal que no debe aceptarse.

Sin embargo, y contrariamente a lo que podríamos esperar, la acción ciudadana en contra de la corrupción es débil y no se generan grandes movimientos de masas o movimientos cívicos para combatirla, salvo tal vez de manera esporádica y discontinua (y mezcladas con otras causas). Una investigación ulterior revela una posible causa de este desfase o “tijera”, entre la percepción de una alta e “inaceptable” corrupción, y una baja acción y malestar efectivamente y conductualmente expresados por los sujetos: cuando se preguntan éstos sobre cuáles son a su juicio los problemas más *importantes* del Ecuador, nos encontramos con que menos de un 10% de los entrevistados califican a la corrupción como el problema más significativo que enfrenta el país. Las personas ven como mucho más trascendentales temas tales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad y la delincuencia, el alto costo de la vida o la baja calidad o accesibilidad de los servicios públicos básicos.

En otras palabras, la corrupción es reconocida como un problema realmente existente (y en alto grado), pero no es vista como un tema suficientemente importante, apremiante o prioritario como para tomar un lugar central en las quejas o en las preocupaciones cotidianas de las personas: la corrupción es mala, es condenable, es ubicua y frecuente, pero no es muy importante. Para ponerlo en términos del enfoque frustración/agresión: la percepción que la corrupción es generalizada no genera motivación a la acción colectiva porque más allá de este reconocimiento, el contenido de la percepción no es muy relevante en la estructura de prioridades (deseos) de las personas. Las personas desearían que no exista corrupción, pero el hecho de que exista no es demasiado frustrante: se puede vivir con ella mucho más de lo que se puede vivir con otros tipos de problemas.

Antes de terminar esta sección es preciso hacer otra precisión: el análisis de las estructuras motivacionales y preceptuales, puede tener también implicancias desde la perspectiva de un enfoque de la acción racional de tipo económico. En efecto, desde tal perspectiva también representa un reto teórico entender porque un grupo de personas (los pobres) pueden abstenerse de actuar colectivamente de manera a maximizar su bienestar en el largo plazo.

Sin embargo, como ya lo han mostrado Olson (1992, capítulo III y IV) o Przeworsky (1987), se puede comprender el fracaso de la acción colectiva para el cambio, como resultado de la explicable paradoja que es posible que un grupo desee un bien público, y, al mismo tiempo, no haga nada para procurárselo. Tal posibilidad es a la vez racional e ineficiente. La posibilidad de jugar racionalmente a ser el “zángano”, explica como los interesados en un bien público terminan por no hacer lo suficiente para obtener las cantidades adecuadas de dicho bien.

El cambio social que tiene como efecto una mejor distribución del ingreso o la reducción de los niveles absolutos de pobreza puede ser visto como un caso de “bien público” que todos desean (o podrían desear), pero para cuya consecución nadie invierte lo suficiente ante la tentación de ser el beneficiario sin pagar costos o –inversamente- ante el temor de ser el chivo expiatorio: el que paga todos los costos y no se beneficia, pero permitiendo a otros recoger tales beneficios o ganancias.

Desde la perspectiva de acción racional, en definitiva, el problema debe ser visto como una cuestión de cómo conseguir compensar los riesgos del aporte al logro del bien público con ventajas o recompensas que dependan del aporte individual a la consecución del bien público. Pero la procuración, administración y adjudicación de estos incentivos individualizables van a depender, en última instancia, de alguna instancia organizativa que sea capaz de realizar estas tareas.

La teoría de la decisión o de la acción racional no tiene problemas con la “ausencia” de la movilización en pro de un bien público o de una causa grupal. Simplemente la explica por la paradoja racional que hemos mencionado antes: la posibilidad racional y comprensible de que se pueda desear algo, pero no desear hacer el esfuerzo necesario para conseguirlo si se piensa que otros lo pueden hacer por uno, o que otros pueden llevarse toda la recompensa y uno sólo los costos.

Sin embargo, también es posible que un análisis de las metas y de la estructura de preferencias, como tal, pueda tener impacto en un enfoque de este tipo. En la tradición olsoniana se “supone” que un bien público en efecto lo es. Se trata de un supuesto análogo al del *homo economicus*: se asume que el bien/objetivo es un bien público y que, en efecto, los participantes están de acuerdo en desearlo en común. Pero, este es un supuesto que puede ser relajado. En realidad, no sabemos si el bien a conseguir es público o no. La concepción olsoniana de ser cierta, lo es de manera contingente. Es también posible, que la acción colectiva fracase porque el supuesto bien público no lo es, o sólo lo es, en la mente de un observador que imputa a un conjunto de agentes un interés que podría ser espurio como tal. O bien, puede ser que existan bienes públicos competitivos a los que las personas asignen preferentemente recursos escasos.

Se podría retornar sobre el caso de la corrupción: aunque todos deseamos poner fin a la corrupción y deseamos el bien público de un gobierno honesto, resulta que – dados los recursos limitados-, podemos racionalmente preferir poner esos recursos escasos en actuaciones destinadas a conseguir un nivel mínimamente eficiente de algún otro bien público que es o más deseable, o más asequible (o alguna combinación de estas dos dimensiones): de esta forma, en realidad, antes de asegurar que el fracaso de la acción colectiva se debe al problema del “zángano”. Deberíamos conocer una gama lo más amplia posible de “deseos” colectivos y de factibilidades comparativas (costos relativos) de estos bienes públicos presuntos.

En suma, se trata de saber si el bien del caso, cumple con la condición de ser algo que un colectivo desea en efecto para todos, y, en segundo término saber con qué otros potenciales bienes públicos compite por recursos escasos.

La teoría de la acción colectiva racional, no puede ser realmente puesta a prueba si resulta que no se cumple el supuesto que el bien presuntamente público y que se produce sub óptimamente, lo sea, realmente y no sólo putativamente. A veces se cree que el carácter público de un bien depende exclusivamente del rasgo de “no excluibilidad”. Pero es también cierto, que debe cumplirse el supuesto aún más elemental de que el bien público presunto sea un bien, en efecto, y que la comunidad de referencia lo vea así, sea en términos absolutos o relativos.

De la forma señalada, el análisis de las preferencias reales, sea como forma de saber de qué manera y porqué la gente puede desarrollar frustraciones, o como forma de determinar sistemas de deseos, resulta iluminador para toda teoría que basa sus hipótesis predictivas en afirmaciones o supuestos relativos al impacto del logro de objetivos en las decisiones que las personas toman respecto a como usar sus recursos en promover acciones colectivas.

A su vez, esto nos puede permitir entender cómo es que la gente actúa o no actúa ante sus descontentos, y esto puede llevarnos a entender mejor como es que las democracias pueden capear condiciones de pobreza y de desigualdad, sin que lo lleve necesariamente a su desestabilización. Por otra parte, nos permitiría entender el hecho que los ricos y poderosos no vean la necesidad de hacer algo con respecto a situaciones que – en primera instancia-deberían representar una amenaza para su situación. Cabe insistir eso sí, que, en realidad el análisis de estos factores subjetivos es preliminar y preparatorio a la aplicación de enfoques racionales o de conducta colectiva “clásicos”.

Es posible, por ejemplo, que si llegamos a la convicción que la frustración, en efecto existe y no se produce movilización, el modelo “clásico” quede desconfirmado, así como lo mismo puede decirse el modelo de acción racional, si los bienes públicos resultan ser bienes y su importancia relativa dentro del paquete de todos los bienes públicos posibles resulta relevante. Si aún confirmándose las prioridades de la población respecto a bienes públicos posibles, la acción no se produce, entonces podemos presumir que el modelo de tipo económico ha pasado una primera prueba.

Más adelante, intentaré presentar algunas reflexiones que utilicen el marco conceptual más arriba sugerido. En suma, volveremos sobre los contenidos motivacionales y los interpretaremos como “cultura”. Usaremos el término “cultura” en las dos perspectivas antes esbozadas: como el compendio de las formas de conciencia del agente: práctica y discursiva, volcados sobre los estándares prácticos, evaluativos, cognitivos, normativos y catécticos (referentes a la carga afectiva de los objetos) que emplean los sujetos en el desempeño de sus existencias y en la conformación de la teleológica de sus metas.

Ante la imposibilidad de cubrir todo el horizonte de los posibles objetos, lo que haremos es intentar examinar la manera como la pobreza puede ser entendida culturalmente como objeto. Trataremos de ver cómo se ve y experimenta la condición de pobreza y como es que ella o su negación (la no-pobreza) pueden ser vividas por los sujetos. Luego intentaremos ver la construcción social del pobre (que es un objeto diferente a la pobreza misma). Trataremos de “desenredar” las formas de conciencia, y sobre todo las formas de conciencia práctica asociadas a la pobreza y al pobre: ¿cómo se experimenta la pobreza por parte del pobre y cómo experimenta el pobre su condición de “ser” pobre?, y veremos, por fin, si este intento nos dice algo respecto a la plausibilidad de las teorías que hemos examinado, y respecto al problema presentado al inicio ¿por qué la pobreza y la desigualdad no desestabilizan más de lo que se observa a la democracia ecuatoriana? ¿por qué la pobreza y el pobre no asustan a los ricos como motivo de concesiones y sólo talvez como objeto de control y vigilancia?

¿Qué significa la pobreza?

En esta sección nos preguntaremos sobre qué significa la pobreza para los sujetos que la viven. Las ideas que se presentaran constituyen una reflexión libre e impresionista basada en los datos de la conducta públicamente observable de los sujetos. A este respecto debemos señalar tres elementos a tener en cuenta:

- La construcción significativa que de la pobreza realizan los sujetos.
- El diálogo de esta reconstrucción con la que ofrecen los políticos, los expertos, los aparatos del estado o de la cooperación, las inteligencias. En efecto, los discursos de los grupos dotados de acumulación

de poder simbólico (científicos, tecnócratas, líderes políticos, analistas, funcionarios), tienen – al menos en parte- el carácter de “profecías autocumplidas”. En la medida en que sus discursos son proferidos constituyen afirmaciones sobre el mundo que modifican, ese mundo en el cual ellas se realizan y del cual son parte. Las afirmaciones de sujetos dotados de poder cultural circulan, son difundidas, se “enseñan”, se convierten en saberes prestigiosos, dotados de la autoridad que les da su posicionamiento en los circuitos de intercambio cultural.

La palabra de un sociólogo sobre la pobreza tiene peso, una “autoridad” ante la cual otros interlocutores o espectadores deben inclinarse y ante la cual deben remodelar o a la cual deben adaptar sus propias percepciones. Las creencias del pobre sobre la pobreza, pueden estar, en alguna medida, modificadas y constituidas por las condiciones en las que recibe, consume y descifra (a través de múltiples mediaciones), los textos y relatos que elaboran los locutores “expertos”, generadores de palabras autorizadas.

En algún grado, la conciencia de la pobreza tal como la vive el pobre (o el rico no experto, para el caso) es una resultante de la interacción entre la elaboración inmediata (fenomenológica) de su condición y de su experiencia, y su pasaje por el tamiz de los discursos autorizados que están a su alcance. Por cierto, el grado en que estas elaboraciones “expertas” modifican y conforman la experiencia auto-reflexionada de la pobreza, también será variable y contingente respecto al grado y tipo de acceso del público “vernáculo” a los discursos autorizados de los locutores versados. En la autoconciencia de la pobreza existen- de maneras a determinar- retazos, rasgos, gestos, partículas importadas y adaptadas de los discursos peritos que adquieren en el discurso del pobre (y del rico) un lugar, aunque extraño a sí mismo, deflactado e inflexionado por los procesos de recepción, obtención y elaboración de los propios agentes.

- Por último, todas estas elaboraciones se traducen en expectativas y demandas dirigidas hacia los propios actores (¿qué debo exigirme hacer frente a la situación de pobreza?) y qué debo esperar, exigir, reclamar, pedir, requerir, demandar, reivindicar, pretender de terceros, entre los cuales, ciertamente toman un lugar central, los actores políticos: Estado, políticos, autoridades, expertos, funcionarios o simplemente de los alteres no pobres (ricos, poderosos, profesionales etc.). Estas expectativas y aspiraciones constituyen, en definitiva, la estructura de presiones provenientes de la pobreza y de los pobres y son aquellos con lo cual el sistema político efectivamente se encuentran.

Por tanto, todo producto cultural: creencia, opinión, reflexión que encontremos sobre la pobreza, en el pobre y desde el pobre, debe contener y estar marcado por estos tres procesos, los cuales se dan simultáneamente y sólo pueden ser separados de manera artificiosa y analítica. Son momentos de análisis, no momentos reales del proceso de formación de una cultura política de la pobreza (y de los pobres).

¿Qué se puede afirmar respecto a la experiencia vivida de la pobreza? Para poder realizar algunas afirmaciones que abran el debate, nos referiremos a la fenomenológica con que la pobreza se presenta: esto es bajo la forma de las expresiones de los pobres (y de los ricos), bajo la forma de la asimilación de los discursos expertos y bajo la forma de las demandas direccionadas al sistema político.

¿Qué podemos discernir en una primera observación? En primer término distinguimos cómo se presenta la pobreza desde el discurso “experto”: en la presentación social del discurso experto, la pobreza se presenta ante todo bajo la forma de “indicadores” y por tanto tiene como objeto no tanto una experiencia, sino unas cifras que es preciso manipular (“reducir”). Estas cifras o indicadores designan o denotan (de manera pretendidamente “mimética”), una realidad subyacente que se refiere a la incapacidad de los sujetos afectados para “comprar”, “adquirir” determinada canastas de bienes, o más sofisticadamente, para alcanzar ciertos indicadores de calidad de vida. No alcanzar una calidad de vida aceptable es equivalente,

a su vez a no alcanzar ciertos valores (numéricos) respecto a ciertas variables (salud, educación, vivienda, equipamientos básicos, alimentación, etc.).

De esta manera, sutilmente, el discurso experto hace del pobre una especie de experto de segundo nivel. La experticia consiste en conocer ciertos números (indicadores) y tener destrezas (presuntas) para influir en modificarlas. Lo que se debe modificar es el valor de esos números, dejando la realidad que designan como un supuesto a priori, escondido en el proceso de referencialidad.

La fenomenología del experto es la de un conocedor de cifras que debe hacer de manera que estas cifras se muevan en un sentido determinado, generalmente con el ritmo y sincronidad de los cierres periódicos de las estadísticas (anuales o quinquenales). Un interesante supuesto es que el experto debe poder hacer algo para que estas cifras cambien. La acción del experto carece de sentido si “no puede hacer algo al respecto”, o al menos si no puede presentarse como capaz de hacer algo al respecto. Incluso el conocimiento puramente académico esta cargado del sentido de que este saber debe mediatamente poder servir para “hacer algo al respecto”. Es interesante preguntarse si el experto puede, en efecto, “hacer algo” respecto a la pobreza. ¿Cuáles son sus medios operacionales y sus recursos sobre estas expresiones numéricas, o mejor dicho sobre los referentes presuntos de estos indicadores? El supuesto es que por esos medios, y que de alguna manera debe poder influir en ellos, o influir en quienes pueden influir en ellos.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la visión especular y objetivizante del experto no depende de la naturaleza de los indicadores escogidos. Lo que define la posición del experto no son los indicadores que escoge sino su constitución desde una mirada basada en indicadores. Desde esta perspectiva, no hace mucha diferencia la crítica contemporánea contra las formas en que la pobreza es y ha sido medida y “observada”. De esta forma, hoy en día se ve a la pobreza no sólo como un problema de ingresos insuficientes o necesidades materiales básicas insatisfechas, o desde la óptica de algún índice de calidad de vida, por el contrario es posible incorporar elementos tales como disponibilidad de tiempo libre, felicidad subjetiva, desarrollo humano u otros análogos.

Ciertamente, desde la perspectiva de la mirada experta tales revisiones son importantes (y tiene importantes consecuencias teóricas), pero para estas reflexiones este cuestionamiento no es importante: desde la perspectiva de una fenomenología cultural de la pobreza, lo fundamental es ubicar a los agentes (y sus papeles) en una topografía de posicionamientos. El debate sobre los indicadores tiene pleno sentido en el seno de las interacciones del mundo de la *expertise*, pero en el marco o “encuadre” de la construcción de las relaciones políticas del pobre con sus interlocutores, no es decisivo ni central.

El discurso perito sobre la pobreza está pues, altamente estilizado. Se traduce en una peroración que no tiene a la humanidad concreta del pobre o la experiencia existencial de la pobreza como referente. Se trata más bien, de una serie de relatos que transforman esta experiencia en una universalidad abstracta y rareificada (“destilada”) que, por tal vía se hace manipulable en los marcos de la tecnología de la pericia.

Pero, no solamente se trata de una manera de ver y de manipular conceptos y categorías. Existe, al mismo tiempo, algunos supuestos de tipo moral, epistémico y pragmático que queremos explorar antes de abrir una rendija a la observación de la misma pobreza vista desde el pobre y desde su fenomenología. En primer término, el experto se halla frente a un concepto que no es pragmáticamente neutral. El discurso culto no es solamente una manera de ver, está cargado de una serie de imperativos pragmáticos que le dan una peculiar coloración.

La pobreza es algo que debe ser transformado: debe ser eliminada. Es un mal que debe desaparecer y la acción del perito está marcada por la máxima de hacer todo aquello que reduzca los índices y permita obtener el cambio de la situación. Se asume, que el fin de la pobreza es una desiderata humana universal que todo ser humano racional y éticamente competente debe anhelar, más aún, si se trata de la propia persona cuyos indicadores la hacen caer dentro del rango estadístico de “víctima”. El experto debe tomar a su cargo la reducción de la pobreza como justificativo y mandato moral de su acción.

Por otra parte se asume que la pobreza es “algo anormal”. O sea, una desviación de un estado natural del ser humano. Se debe suponer que existe una forma de vivir y de ser persona que es “natural”, “sana” y “recta”, y respecto a la cual la pobreza es una desviación o extravío. Es muy interesante analizar los indicadores de la no-pobreza. ¿En qué consiste no ser pobre?: es vivir de una cierta manera, usar ciertos objetos de cierta forma (usar las camas para dormir y no para alojar aves o cuyes), verse a sí mismo de cierta manera, desear ser de alguna específica forma, buscar ciertos objetivos, albergar determinados planes de vida y no otros. En fin, el contenido de esa normalidad silente que sirve de caución al discurso sobre la pobreza es, tal vez, mucho más ilustrativo respecto a sus estructuras últimas que la positividad sencilla de la caracterización de lo que es ser pobre.

Desde la perspectiva del discurso culto, todo el dispositivo se apoya en un trasfondo no explicitado de lo que es esa normalidad frente a la cual, la condición de pobreza aparece como patología o anomalía a ser reducida por la presunta acción del propio discurso culto.

Pero, en este ámbito discursivo, existe otro supuesto a priori casi no explícito: el pobre no puede salir de su pobreza si no recibe ayuda. Aparentemente, todo indica que el pobre no está en condiciones de levantarse por encima de la pobreza por sus propios medios. Un alguien potente, dotado de poderes especiales, debe tocar con su dedo al Lázaro popular y hacerlo andar hacia el futuro anhelado de la no-pobreza: de una vida plausible de persona digna de tal condición.

Existe un solapado supuesto de la pobreza como un estado de inercia, de una inercia que no puede auto trascenderse sino por la mediación o ministerio de un alguien que sí se halla dotado del poder de la trascendencia. El pobre aparece, de esta manera como lo “práctico inerte”, como un análogo humano de la quietud de la materia, de la fijeza de lo indiferente, de aquello que debe ser sacado de la pura extensión, por la obra del principio activo, el cual es apropiado por el experto. El experto es el principio del cambio, del movimiento, de la acción, el pobre se halla sumido en la quietud de los determinismos, lastrado por la imposibilidad de la autopoiesis. Ser pobre no es sólo ser deficitario respecto a unos estándares de normalidad, respecto a un número ideal que expresaría la culminación del deseo, sino que también es la incapacidad de hacerse, de auto construirse, de alcanzar la posibilidad de la auto creación.

La pobreza no sólo es carencia sino que impotencia, imposibilidad de moverse con autonomía. La inercia del pobre, la pobreza como indolencia se afianza en una imaginaria que arranca de mucho más atrás que los estereotipos del nativo tendido en una hamaca, en la quietud adormilada de la siesta. Más allá de ello, incluso el pobre que desearía ser activo y salir del Hades de la congelada quietud de su situación, no podría hacerlo, necesitaría de la mano Órfica del técnico que pudiese darle eso de la que carece para poder moverse. En cierta forma, este razonamiento tiene su lógica: si el pobre fuese auto-motriz, si pudiese salir de la pobreza por sus propios medios, ya no sería pobre, pues aún si contingentemente estuviese en falta respecto a los indicadores de desarrollo humano, ya tendría en sí la posibilidad y los recursos para dejar de ser lo que es, y por tanto se hallaría en camino, sin ayuda y sobre sus propios pies, desde su propio plan vital personal.

Pero un pobre que ya puede salir solo de la pobreza es una figura inquietante y ambigua. Si puede salir de la pobreza sin ayuda, ya no es realmente pobre (posee para sí la riqueza de la auto trascendencia), y si es así, ya no necesita de la autoridad del sabio (del experto en pobreza) ni de sus habilidades presuntas para “recobrar” la humanidad normal de no pobre. En suma, la posición misma del especialista se hace superflua, y su discurso irrisorio. De hecho el experto necesita de la reproducción del pobre, necesita además que el pobre sea de cierta manera y sea de una manera que haga preciso, necesario e ineludible el gesto de quien lo “activará” para sacarlo de la pobreza.

En realidad se establece una dialéctica entre el discurso sobre la pobreza y la figura del pobre. La producción y reproducción del discurso del pobre implica la reproducción del emisor de este discurso, y para ello es preciso que el objeto de este discurso se reproduzca en, y a través del discurso en las formas que este relato precisa y establece.

De esta manera, el relato perito sobre la pobreza implica una ética: la de la maldad de la pobreza, una pragmática: el imperativo prudencial de “hacer algo” para reconducir la anomalía a la “normalidad”, una episteme que ve a la pobreza como una violación de la “naturaleza”, una desviación respecto a una putativa condición humana que se identifica con la imagen de aquellos que son como el experto o pertenecen al mundo del experto. En suma, el ser humano que en su naturaleza, en su inmanencia misma, es este ser que vive dentro de los marcos de las cifras o indicadores que definen el ámbito de la no pobreza, es el ser humano que tiene la capacidad para darse a sí mismo ese estatuto, es el ser humano que usa y busca de cierta manera ciertos objetos y servicios de los que hace un uso “adecuado”, y es, sobre todo aquel ser humano en el que puede reconocerse la capacidad de la auto trascendencia, la posibilidad de conducirse a sí mismo, y por ello mismo ser capaz de auto transformarse.

De cierta forma, el pobre es la negación misma de la modernidad: el pobre no sólo es aquel que no puede vivir “modernamente” (acceder a los bienes, servicios y estándares de vida conquistados por la modernidad), sino que entraña en sí mismo, en su propia persona y en su propia humanidad aquello que niega la modernidad. Si la modernidad es la capacidad de la revolución permanente y continua, la capacidad de revolucionar interminablemente las condiciones de existencia, de producción y de reproducción de la sociedad, si la modernidad es la institucionalización del cambio, entonces, el pobre es su contrario¹⁰.

El pobre es la imagen misma de la inmovilidad, que sólo puede ser transformada por la irrupción externa de la modernidad y de sus agentes. El pobre es una imagen de la tradición, y su modo de vida es tradicional, porque, además de no ser capaz de la auto transformación perpetua que es signo de la sociedad burguesa, aparece como encarnación de lo enraizado, de lo que no puede transformarse a sí mismo. El pobre no sólo es tradicional, es la tradición misma que se rehúsa a ser reducida a la movilidad moderna.

De esta forma, la “movilidad social” a la que se le conmina no sólo es importante por el cambio particular y acotable que implica (el cambio de “categoría social” hacia otra más cercana al nivel de indicadores adecuado), sino por el hecho de que a través de la movilidad, el pobre demuestra (se demuestra) que ha ingresado al móvil mundo de la modernidad: ha salido de su fijeza aletargada, de su inmovilidad imponente, y al cambiar de condición se ha hecho de lo moderno y ha reafirmado el imperio de la modernidad sobre las fronteras de lo que sordamente se le opone.

De hecho, el pobre puede ser conceptualizado como el límite de lo moderno: como expresión de esa frontera contra la cual la movilidad de lo moderno (y que constituye de manera sustantiva a lo moderno) se enfrenta como su alteridad inseparable, necesaria, imprescindible, y en la lucha contra la cual y en el combate por trascender se realiza, afirma y completa.

Luchar contra la pobreza, entonces es luchar por definir y precisar los límites y rasgos de la movilidad moderna y de lo que separa a lo móvil de lo inmóvil, lo inerte de lo dinámico, lo creativo de lo estéril y con ello por reafirmar ritualmente aquello que la modernidad hace y cree de sí misma.

Desde la pobreza

En las páginas que siguen, en cambio haremos un cambio de perspectiva: intentaremos ver el mundo de la conciencia del pobre desde la óptica de la propia experiencia de la pobreza. Lo haremos con toda la problematicidad que implica hacerlo desde una experiencia que no es la de la pobreza, sino externa a ella. Por tanto, este esfuerzo implica no tanto una búsqueda de un prístino originario de la pobreza impoluta, sino una lectura desde las formas como ella es manifestada desde los voceros que la definen desde su propio mundo vital, aunque separándose de él. Es una pregunta cómo se nos presenta la pobreza en lo que tiene de irreducible y resistente al discurso de la pericia.

10 Sobre el concepto de revolución “permanente” como estructura básica de la modernidad, Anderson (1986); Berman (1982).

Por lo demás, no se intenta aquí una reducción destinada a encontrar una “esencia” de lo que es la pobreza “en sí” o lo que “realmente” ella sería en oposición a alguna supuesta ortodoxia experta o a algún discurso pretendidamente autorizado sobre ella. Por el contrario, se intenta realizar una reconstrucción de la experiencia subjetiva de la pobreza, para entender algunas estructuras motivacionales y cognitivas que pueden ayudarnos a entender la conducta de grupos de personas pobres y ciertos condicionamientos de su forma de actuar políticamente o frente a los actores expertos. De esta manera, cuando nos referimos a la “sacralidad” de la pobreza (ver más abajo) nos referimos a una vivencia subjetiva de ella, más no a que ella constituye, como tal y en sí, una realidad sagrada o sacralizable. Respecto al estatuto sacral o desecrado de la pobreza no nos pronunciamos aquí, sino sencillamente respecto a que hay componentes subjetivos de ella que pueden ser experimentados como tales.

Y, lo primero que se hace presente desde la perspectiva escogida es que la pobreza en el Ecuador “viene” politizada. Por cierto, que el discurso experto sobre la pobreza también entraña una política, pero esta política se expresa en un intento de ocultamiento de su particularidad faccional. Más que como partidismo se presenta como universo del consenso: se discute cómo enfrentarla o reducirla mejor, más no mucho o casi nada sobre su naturaleza misma; es como si preguntarse sobre su consistencia ontológica representara un peligro moral aterrador y culpable. Porque si la pobreza no es lo que de ella decimos, o puede serlo de una manera radicalmente diferente a nuestra definición institucionalizada, entonces, todo aquel dispositivo ético denso construido en torno a ella y su administración amenaza venirse abajo.

Si la pobreza no es de la manera en la cual la constituye el dispositivo que la circunda, todo el imperativo moral y las reparticiones de culpas y de deberes tejido en torno a su inminencia pierde todo sentido, y esa pérdida de sentido es como la culpa de haber reconocido la falsedad de una genealogía: que nuestros predecesores no lo eran, y que todo el culto tendido hacia ellos era inútil y risible. Al perder el objeto de nuestra acción moral, la moralidad de nuestra acción se ve fundamentalmente comprometida.

En cambio, el discurso de la pobreza puede ser abiertamente faccional puesto que lo que ella porta, no es exigible para el agente experto o para el funcionario: puede revelarse como abiertamente partidista sin que la moralidad del accionar sobre ella quede en peligro; siempre es posible mirarlo bajo la figura del error y de la equivocación: los “pobres” o sus voceros no expertos siempre pueden ser sometidos a la disciplina discursiva de la pericia.

Pues bien, ¿cuál es esa politicidad no experta de la pobreza? Quisiera sugerir que ella se encuentra contenida en prácticas discursivas acumuladas “geológicamente” en la experiencia histórica de la pobreza.

En primer término, debe entenderse su filiación con la retórica hispano-barroca de la menesterosidad. Este término está cargado de un contenido denso y genealógicamente henchido. La pobreza, como menesterosidad (o como “ser” necesitado), nos remite a una experiencia vivida muy diferente a su reencarnación como número y como anomalía. En el mundo de la tradición no hay tradición, porque el momento en que ésta hubiese, ya no podría serlo: una tradición que se ve a sí misma como alteridad, como límite de sí misma ya no puede ser sino la modernidad que contempla a la tradición. Para serlo, la tradición no puede tener otro horizonte que sí misma, muy al contrario de la modernidad que precisa de la tradición como su horizonte y alteridad constitutiva.

¿Qué o quién es el menesteroso? En primer lugar es preciso entender que esta condición involucra una carencia, pero esta carencia es de naturaleza diferente a la de la universalidad abstracta de la pobreza. El menesteroso no sufre de un defectuoso acceso a la auto trascendencia. No se es pobre (en esta construcción) porque no se es capaz de incorporarse a la “revolución permanente”. El ser humano no es necesitado por un defecto de movilidad, sino que su condición es una positividad en sí. Ser “pobre” no es una situación que involucra la necesidad de escapar de ella, una especie de estado perpetuamente provisional en el camino de la huída de sí. Pobreza es un momento más o menos consistente, que forma parte de las condiciones que el gran reparto de los destinos permite y perpetúa.

De esta manera, la pobreza goza de una solidez constitutiva esencial. Se es pobre, como se es hombre o mujer, o noble o clérigo, o sabio o necio. Se trata de un destino, por decirlo así, de una carrera como cualquier otra que tiene sus trayectorias, sus formas legítimas, sus propios sistemas de necesidades que no pueden ni deben equipararse a los de cualquier otro grupo. Por ejemplo, el necesitado cumple su destino de tal, en el acceso a un paquete de medios y de condiciones de vida cualitativamente diferente al de un rico; no osaría apetecer o considerar ese paquete de bienes como algo que podría o debería alcanzar.

Cuando el pobre protesta (por ejemplo, en los motines del pan estudiados por Thompson 1966) no lo hace para trascender su condición de pobre, sino para exigir que se le permita vivir de acuerdo a esta condición, cuando incluso ella se ve amenazada. Ser pobre es un llamado a una forma de vida dotada de su propio mérito moral, de su propio *pathos*, e incluso de su propio orgullo, así como de sus propias sacralidades.

Porque, en efecto, la pobreza es “sagrada” o tiene sus propias formas de serlo. A la inversa, de la manera puramente negativa en que la ve el discurso experto, la vivencia de la pobreza desde sí misma y desde la menesterosidad, elabora en torno a sí un halo de dignidades, de pompas y de auto respetos que posee una densidad moral propia y específica. El pobre se vive como digno en su pobreza, contra el experto que sólo ve la indignidad de la pobreza. Lo que no queremos ver, es que la experiencia de la pobreza, desde quien la vive no puede ser pura negatividad, puesto que ello implicaría la propia auto-degradación del sujeto que la experimenta. Hasta el presidiario desarrolla sus propias formas de dignidad, que los demás no necesitamos reconocer, pero que le son indispensables para el aseguramiento de su seguridad ontológica o de su auto-respeto basal¹¹.

La pobreza es pues una forma de vida, y no una forma de no vida. Como tal tiene sus propios referentes sustantivos. Al decir, “nosotros los pobres”, el hablante no se refiere a una mera agregación estadística de casos que caen dentro de determinada distribución estadística. Por el contrario, se refiere a la densidad de una identidad, de una pertenencia, de una comunidad, que como tal comunidad tiene una vocación de permanencia, e incluso de inmortalidad.

El déficit, la necesidad de la pobreza vivida, no es la de bienes (aunque esta carencia es real, pero no decisiva), no es la de movilidad (aunque ésta es bienvenida cuando es posible), sino la de dos tipos de bienes intangibles: vínculos y patronazgo.

En efecto, la vida del pobre está centrada de manera particularmente fuerte en el apoyo mutuo e interpersonal. En un mundo parco en *posesiones*, no hay posesión más valiosa que el *otro*. Lo que la frugalidad de los bienes no permite es suplido, por otra vía, en la consistencia de la ayuda mutua. Si se quiere, ser pobre es ser “dependiente”, es necesitar de los otros, es construir una existencia reticulada con los demás, y por tanto es rehusarse a la supuesta autonomía soberana del sujeto individuado. El individuo puede serlo en tanto se apoya en bienes, el pobre no puede ser individuo (en el sentido del individuo “poseedor” o que se constituye en sí mismo a través de la posesión), en tanto se apoya en otros.

El déficit de la pobreza desde la pobreza, o su límite constante es el acceso a los otros y la posibilidad de contar con seguridad en los otros, es la garantía de la persistencia de los vínculos. En realidad, la pobreza se degrada a sí misma en el pobre suelto, en el pobre sin otros. Pero la experiencia secular del pobre en el Ecuador, no llega aún a la de las soledades del “Cowboy de Medianoche” (aunque la expansión de la modernidad podría tenernos en ese camino). Mientras el experto ve la falta de bienes, la pobreza vista desde sí teme la pérdida del otro, la pérdida de la intersubjetividad significativa, que es su única y más preciada abundancia.

Lo que teme la pobreza es el abandono, no la inmovilidad, la desvinculación, no la escasez de cosas placenteras. La miseria de la pobreza no está en serlo, sino en perder aquello que la hace posible, que le permite ser en la densidad moral de su presencia, en el espesor de su realidad no desacralizada.

11 Sobre el concepto de seguridad ontológica y su función en la constitución síquica de los agentes: Eriksson (1963).

Pero, la pobreza vive asimismo, en un espacio jerárquico, donde la igualdad de los seres humanos no ha sido aun conquistada. La economía moral de la pobreza es antropológicamente realista: no puede aceptar el supuesto contrafáctico de los derechos del hombre, basados en el imaginario puramente constructivista de la igualdad. Después de todo es irrisorio decir, desde la pobreza, que los seres humanos son iguales, cuando es empíricamente evidente que no lo son. La desigualdad es un hecho fundante de la experiencia de la pobreza, y es un supuesto evidente que los seres humanos son diferentes y diferentemente dotados de todo aquello que hace al individuo un humano. El pobre se apoya en la desigualdad, no como escándalo sino como recurso, y esta curiosa inversión de la desigualdad como capital, se da a través del *patronazgo o patrocinio*.

Básicamente, el patronazgo es la explotación astuta de la desigualdad por el pobre. En efecto, lo que hace el pobre es invitar a los más poderosos a ponerlos bajo su protección. El pobre a cambio, da su lealtad, su apoyo y su disponibilidad genérica. El patrón es un protector, que permite al pobre enfrentar a los otros poderosos o a las potencias impersonales que establece la desigualdad.

La experiencia del populismo, a partir de los años treinta del siglo pasado, lo único que hace es tomar por su cuenta y amplificar en el contexto de una sociedad urbana de masas la experiencia del patrocinio y traslada al hacendado propiciador al seno de la sociedad moderna. El líder populista, no es sino el patrón "bueno", que opera como garante de la reproducción del mundo interpersonal del pobre y de sus condiciones de existencia ligadas a la pertenencia comunal o a una comunidad, aunque sea sucedánea (el partido populista, la clientela etc.). El patrón viene a ser la caución, garantía, viga sustentadora del reticulado interpersonal de la pobreza. El líder patronal tradicional o su sucesor populista no son seguidos porque ofrecen una salida a la pobreza, sino porque la garantizan.

La corrupción mafiosa que acompaña al populismo, tiene por objeto sobornar y asegurar la lealtad de los cuadros intermedios o de aquellos que ya han salido de la pobreza. En cambio las prestaciones para el pobre, están destinadas a permitirle sustentar la pobreza como verdad de sí misma y darle al pobre un grupo de pertenencia, de vinculación y de realidad identitaria y social. Es por ello, que el populismo viene a ser el medio reproductor por excelencia de la pobreza, la requiere y la repite indefinidamente pero como igual a sí misma (a diferencia del experto, que necesita reproducirla como enajenada de sí misma, como diferencia). El populismo sin la pobreza menesterosa no sería nada, así como la eterna reproducción de la negatividad de la pobreza hace la posibilidad del experto. Lo que ofrece el líder populista no es medios, sino reconocimiento: maniobra exactamente inversa y simétrica a la del activista del desarrollo.

Retornando a la política

Queda por ahora cerrar este artículo volviendo sobre la política. Lo que queda es tratar de mostrar como la cultura de la pobreza interactúa con el contexto político e institucional, y luego preguntarnos qué significa todo esto, en función de entender la pregunta con que inició esta discusión: ¿por qué los pobres no se revelan? (y de paso, ¿por qué los ricos no parecen asustados?). Se terminará por preguntarse qué significa todo lo anterior para la teoría de la conducta colectiva y para la de la acción racional.

Queremos enfatizar tres tipos de conclusiones:

- En primer término es preciso aceptar el hecho que la pobreza no es moralmente indigente, ni lo es tampoco en materia de destrezas interpersonales. Su poco o nulo dominio de los saberes expertos, no implica su insignificancia en el plano de las destrezas prácticas y prudenciales de la interpersonalidad. Desde esta plenitud negada e invisible entra en diálogos solapados y a veces no reconocidos con las ins-

tituciones expertas. Este es un diálogo de malentendidos marcados por una tensa dialéctica de manipulación recíproca. El pobre que coopera con el agente del desarrollo es leído por este último, como alguien que ya se pliega y se convierte a la modernidad. En cambio, desde la perspectiva del pobre (o del agente populista: su rostro patronal), el agente perito es un potencial patrocinante, un potencial patrono.

De esta manera se establece un vínculo de mala fe y falseado desde un inicio: el pobre pide al experto que sea su patrono y le conceda prestaciones que permitan reproducir el clientelismo denso de la pobreza; el experto pide al pobre que acepte poner su existencia en manos del especialista que ha de sacarlo de la pobreza para llevarlo a la auto trascendencia. De esta manera, el pobre debe hacer una doble maniobra, aceptar actuar como pobre que abandona la pobreza, y acatar las demandas y exigencias del experto, y al mismo tiempo utilizar los medios inadecuados que éste le proporciona para intentar forzarlos al servicio de la reproducción de su pobreza.

La densa moral de la pobreza se apodera de la ayuda para el desarrollo, simula ponerse al servicio de la lucha contra la pobreza, procura usar de los medios y poner al experto, en el lugar del patrono para obligarlo a una relación clientelar. La resistencia del experto tiene un límite: si el experto insiste en exceso que el pobre se adueñe de su propia vida individuada, se encontrará con el alejamiento desinteresado del pobre: el pobre no cooperará. Es preciso, entonces, sobornar al pobre para que colabore con su propia redención. Pero, estos incentivos colaterales son en realidad el núcleo moral de la colaboración del pobre. El pobre rinde homenaje a los dioses del desarrollo para obtener del experto su complicidad, a veces inconsciente, en reproducir la relación de patronazgo, o al menos las condiciones que permitan esta relación con terceros, o la condición de pobreza como dependencia de otros.

Lo que se hace difícil de reconocer es que el pobre desea depender de otros, y el desarrollo es precisamente la emancipación de toda dependencia de otros, para transferirlas a aparatos sistémicos impersonales (mercado, estado, instituciones). En la comunidad de la economía moral del pobre, la vida social se experimenta como la forma más profunda de riqueza. Idealmente, ella es la mutua dependencia de la solidaridad entre los "mismos" (una solidaridad horizontal de los iguales), pero, en la medida en que esta solidaridad se rompe o ve amagada (y la mundialización capitalista es un enorme aparato de supresión de la pertinencia de estas redes solidarias que constituyen la riqueza de la pobreza), y en la medida en que mercados y burocracias no permiten reconstituir sus rendimientos funcionales para el pobre, éste no halla- a menudo- otro recurso que reconstituir, al lado de las solidaridades de la mutua dependencia, las sumisiones de la dependencia respecto al protector poderoso y/o rico.

Pero este vínculo tortuoso y torturado nos abre, asimismo, una ventana hacia lo que desea el pobre en su conciencia práctica: el pobre simplemente no desea lo que el experto le ofrece, aunque si desea obtener del experto lo que éste no ofrece o no cree ofrecer o no desea ofrecer, pero que se siente conminado a ofrecer en retorno por una colaboración aproximada y permeada de falsedad con los planes "técnicos" de desarrollo. Por cierto que es problemático demostrar, que todos estos planes y proyectos guardan alguna relación discernible con la disminución de la pobreza. Es probable que ésta sea vulnerable a otros procesos que, por cierto, las instituciones y los peritos ni controlan ni pueden controlar.

- Queda por insinuar una respuesta a la pregunta sobre la relativa quietud de los pobres en un contexto de alta (e incluso creciente) pobreza.

De la discusión anterior puede desprenderse una primera conclusión: el conformismo de los pobres sólo puede ser entendido con relación a los objetivos o metas que son privativos de la experiencia cultural de la pobreza. Esta experiencia cultural debe ser entendida como conciencia práctica, más que como ideología. No es la ideología de los pobres la que bloquea su inconformismo, es que sencillamente los pobres lo son respecto a otras cosas, más allá de los bienes. Como puede verse más arriba, el deseo

y la necesidad del pobre no se circunscribe a la obtención de bienes. Ciertamente hay un horizonte de bienes acostumbrados que resulta indispensable defender.

De hecho, puede constatarse que existe un núcleo de productos o servicios cuyos precios son “sagrados” y cuyo aumento es una violación ética inaceptable. Pero aún en el caso de estos bienes, lo que indigna y rebela al pobre no es que estos bienes se hayan hecho menos asequibles, sino la violación de un supuesto de confianza, la ruptura de la comunidad moral del contrato interpersonal que involucra el alza unilateral de un precio. La violación no atenta en contra de la satisfacción del consumidor, sino a una economía moral del precio justo y de la relación justa y confiable entre partes que se reconocen y respetan en una comunidad recíproca¹². Incluso la inmiseración ligada a la inflación de precios o a la caída relativa del salario, se filtra desde una moral de la reciprocidad, más que desde una contabilidad de las satisfacciones. Lo que enfurece al pobre es que “no le cumplan” más que lo que le enoja que lo “priven”.

De esta forma, es posible que nuestra sorpresa ante la relativa pasividad de los pobres tenga como raíz el hecho de que nosotros hablamos desde un discurso poderosamente comprometido con la visión económica del ser humano. Nosotros asumimos que todos los seres humanos son consumidores racionales y que su horizonte de expectativas es el de la satisfacción de deseos utilitarios. Pero, es posible, que en alguna medida, la experiencia clásica de la pobreza en países como el Ecuador esté asociada a una imposibilidad o dificultad de las personas involucradas para convertirse en el “homo economicus”. Tal vez ser pobre, es, entre otras cosas, no ser o no poder hacerse “homo economicus”. Después de todo, tanto Durkheim como Marx, ya reconocían la historicidad y el particularismo antropológico del consumidor racional y del calculador hedonista de nuestro imaginario¹³.

Es posible que nuestro pobre no haya alcanzado esta forma de existencia humana. Su objetivo en el mundo, más que la conquista utilitaria de placeres, sea la protección de un horizonte que es el de la dependencia del otro, del tejido de las confianzas y de las reciprocidades, y, finalmente de la protección al amparo de instancias o personajes patrociantes, allí donde estas protecciones se prueban carentes o débiles¹⁴.

Si el objetivo es preservar la riqueza propia de la pobreza, la riqueza de la solidaridad y de la reciprocidad confiable, mal podría esperarse que el pobre se revele ante una situación que sólo reproduce esa pobreza y que no amenaza la reproducción de una vida basada en vínculos, más que en posesiones y disfrutes.

Lo que se sugiere es que, hay un fundamental malentendido si se piensa que la reproducción y reforzamiento de una carencia va a producir la rebelión, cuando esa carencia es lo que permite, precisamente, a las personas permanecer en lo que son y resistirse a la disolución que entraña la individuación. El pobre no se subleva contra algo que no ataca lo central de su ser, que es ser pobre. El pobre se subleva cuando le impiden reproducir su condición de pobreza, o sea su dependencia del otro y de la solidaridad de los otros (que, como capital colectivo, es su peculiar forma de ser “rico”), su posibilidad de confiar y entregarse a la intersubjetividad. Es más la desconfianza y la enajenación que el hambre lo que mueve a la sublevación, al menos en el contexto de una pobreza vivida, no como condición de carencia de bienes individualmente poseíbles y disfrutables, sino como la sacralidad de una forma de existencia positiva y “digna”.

12 Sobre el concepto de precio justo en la mentalidad proletaria: Bustamante (2001); Thompson (1966).

13 Durkheim (1997), ya apuntó hacia la historicidad del concepto mismo de “individuo” y sobre su carácter “construido”; también Marx (1975).

14 Y la misión del desarrollo capitalista consiste, precisamente, en destruir, en lo posible la dependencia del pobre respecto a la solidaridad de los iguales o a la protección del rico. Se trata de dejarlo en esa condición desnuda que lo hace maleable al mercado y al consumo mercantil, y que permite la constitución de la persona, ante todo, como agente económico desprovisto de todo compromiso constitutivo más allá de la pobre autoreferencialidad del placer.

- Queda por decir algo respecto a las posibles consecuencias, que para la teoría pueden tener las consideraciones presentadas en este artículo. En primer término, desde la perspectiva de la teoría de la “acción racional”, el pobre representa un desafío serio, en la medida en que, si es verdad que el pobre no se halla adaptado (conformado) para orientarse a la búsqueda de un horizonte infinito de bienes presentados en paquetes discretos y diferenciados (en *quantums*), entonces, el pobre desafía la pretendida universalidad del modelo antropológico del *homo economicus*: sencillamente, el pobre es incómodo para la economía política porque es la evidencia humana carnal de la posibilidad de ser al mismo tiempo persona racional y no moverse en el mundo regido por las rutinas operacionales del instrumentalismo calculador utilitario-hedonista y orientado a bienes discretos.

La lógica práctica del pobre se revela como orientada a la protección de un modo de relación con los demás más que al logro -o no sólo, ni primordialmente, por el logro de la adquisición de bienes mercantiles, ni por una orientación cognitiva que ve al mundo como una colección discreta de “cantidades” calculables y numerables. Precisamente y tal vez, es por ello mismo que la economía y el pobre resultan ligados por una sorda y solapada hostilidad: el pobre es anti-económico desde su médula más íntima, y la economía es enemiga del pobre desde sus bases epistémicas: la conducta misma del pobre, su supervivencia y su resiliencia, resultan un escándalo que obstaculiza el prestigio y el imperio moral de la ciencia económica y de los modos de vida alimentados en ella.

Es por ello, que el pobre debe ser eliminado si la racionalidad instrumental ha de ser la universalidad del ser humano. Por cierto, que esta eliminación no toma, en nuestros altruistas días, la forma darwiniana que Spencer promulgó (1985), sino que se esconde detrás de la eliminación de la pobreza, que preserva el cuerpo del pobre, pero le extirpa la pobreza en su positividad de modo de vida y de sacralidad de la existencia.

Pero, desde el punto de vista de la gobernabilidad de las democracias de la pobreza y de la desigualdad, se puede anticipar un inicio de respuesta a la quietud del pobre y la tranquilidad del rico. El pobre no se revela, porque al no estar totalmente capturado por la lógica de la búsqueda de bienes, y al privilegiar los vínculos como *telos* de la existencia, los indicadores de pobreza y desigualdad laborados desde la *ratio* del experto, simplemente no capturan lo que, en efecto, puede agraviar al pobre: la destrucción de un tejido de sociabilidad y la inaccesibilidad de los medios, recursos y apoyos de la sacralidad en un mundo garantizado, tanto como espacio encantado, como en tanto relaciones de dependencia segurizantes.

Dado que la privación es la vida del pobre, su incremento no es en sí escándalo o agravio. Lo es, en cambio, la privación de vínculos (incluidos los de patrocinio) y de los recursos en que estos vínculos se apoyan. Sólo si la deprivación de bienes y de recursos es tal que imposibilita la reproducción de esas lealtades y de esas pertenencias, se convierte en ignominia que puede mover a la acción.

Por último, desde la perspectiva clásica de la conducta colectiva, lo antes discutido, sólo tiene el efecto de posponer una respuesta. Todavía es posible rescatar las teorías de la frustración-agresión simplemente redefiniendo lo que puede ser una fuente de frustración.

Si lo que poderosamente y fuertemente frustra al pobre es el daño a su tejido vital de vínculos y patrocinios, y no el acceso o carencia de bienes, entonces puede darse por explicada la quietud del pobre. Simplemente, el pobre no se ha revelado porque el agravio no ha dado en el blanco: el ajuste le ha quitado cosas que no lo constituyen en su densidad identitaria, en aquello que debe defender más esencialmente para continuar con forma humana de existir.

Este “rescate” de las teorías de tipo “clásico”, sin embargo, no es gratuito: la definición de la “frustración” es tan amplia y puede cubrir cualquier deseo incumplido con tanta facilidad, que, por mucho que *razca* protegerse, en definitiva corre el riesgo de hacerse tautológica: la presencia misma del agravio y de

los sentimientos de malestar que este conlleva define como frustración la raíz de aquello que lo desencadena: la teoría de la frustración/ agresión queda en peligro de ser verdadera por definición y por tanto trivial.

Sólo queda una última reflexión sobre el lugar de los “ricos” en este mapa: la “tranquilidad” de los ricos puede hallar también un sentido racional. Ahora podemos sospechar que el rico sabe o intuye que el pobre no anda detrás de sus bienes, sino de su protección. Y esta protección no invade ni interfiere el mundo de la acumulación, ella es barata porque, ante todo depende del intercambio de valores no mercantiles. Se esboza, por tanto un trato estabilizante. El pobre deja mansamente el mundo de la acumulación en manos del rico (quien “vive y se desempeña en otro mundo”), a cambio de garantías de protección. Estas garantías de protección no implican una redistribución de recursos económicos, pero implican la concesión del patrocinio. Y esto basta normalmente.

Los ricos no temen la revuelta de los pobres porque saben que basta con conceder el patrocinio de la pobreza (por las vías del clientelismo, del cacicazgo, del paternalismo) para que el pobre quede en paz en su pobreza y el rico seguro en un sistema que le permite quedarse con la acumulación casi sin obstáculo. El rico está seguro frente a la revolución y sólo le queda protegerse privadamente contra los detritus de la degradación del pobre: el delincuente que se desprende de las fisuras de la economía moral de la pobreza. Los ricos no necesitan apoyarse en la apuesta bismarckiana, ellos tienen otro recurso: jugar con el pobre, el juego anti-económico de la pobreza, para quedar con las manos libres para jugar en su mundo, el juego económico de la opulencia. Unos y otros se hacen cómplices de la perpetuación de la desigualdad y de la imposibilidad de mejorar los indicadores.

Bibliografía

- Altimir, Oscar (1999) “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y el cambio en el estilo de desarrollo” en, *Pobreza y Desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*.
- Anderson, Perry (1986) “Modernidad y revolución”, en *Leviatán* No. 16.
- Berman, Marshall (1982) *All that is solid melts into air. The experience of modernity*. New York: Penguin.
- Blumer, Herbert (1946) “Collective behaviour” en Lee (ed.), *New outline of principles of sociology*. New York: Barnes and Noble.
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a theory of practice*. New York: Cambridge University Press.
- Bustamante, Fernando (2001) “Economía política y Economía moral: reflexiones en torno a un levantamiento”, en *Ecuador Debate* No. 52, Abril. Quito-Ecuador.
- _____ (2004) “La política y la picaresca: reflexiones sobre la sociedad patriótica”, en *Ecuador Debate* No. 61 Abril. Quito Ecuador.
- Cortázar, Julio (2002) *Historias de cronopios y famas*. Madrid: Punto de Lectura.
- Durkheim, E. (1997) *The division of labor in society*. New York: The Free Press.
- Elster, Jon (1995) *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Eriksson, Erik (1963) *Childhood and society*. New York: Norton.
- Filgueira, Avelino, G. F. (1996) “Democracia, ciudadanía y políticas sociales en el Cono Sur” en Manuel Alcántara e I. Crespo, *Los límites de la consolidación democrática*. Universidad de Salamanca.
- Giddens, Anthony (1984) *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press. pp 83-92.
- Goffman, Erving (1971) *El ritual de la interacción*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo Capítulos 2 y 3.
- Gurr, Ted (1970) *Why men rebel*. Prince, New Jersey: Princeton University Press.
- Lukacs, Georg (1975) *Historia y conciencia de clase*. Barcelona: Grijalbo.

- Llorente, Bernarda (1999). "No bastan la democracia y el mercado; hace falta el Estado de Bienestar", en *Milenio*, No. 70, enero 4. México, D. F. Páginas 17-22.
- McCarthy, J.D. y M. Zald (1977) "Resource mobilization and social movements: a partial theory", en *American Journal of Sociology*; vol 82; pp 1212- 1241.
- Mainwaring, S. (1996) "La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas" en *Ágora*, Núm. 5. Buenos Aires.
- Mancur, Olson (1992) *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*. México: Limusa, Cap. 1.
- Marx, Karl (1975) *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política. 1857-1858*. México: Siglo XXI Editores.
- Meller, Patricio (1992-1993) "Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes", *Pensamiento Iberoamericano* No. 22-23, t. II, p. 15.
- Naim, Moisés (1999) "Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" Paper prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, DC, October.
- Oberschall, A. (1993) *Social movements, ideologies and identities; transaction publishers*. New Brunswick.
- O'Donnell, Guillermo (1999) "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*.
- Onis, Ziya y Fikret Senses (2005) "Rethinking the emerging Post-Washington Consensus", en *Development and Change*, Vol. 36; pp 263.
- Przeworsky, Adam (1987) *Marxismo y elección racional*. Revista Zona Abierta No.45.
- _____ (1996) "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias" en *Ágora*, No. 5. Buenos Aires.
- Rodrik, Dani (1999) "Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, December.
- Smelser, Neil (1962) *Theory of collective behaviour*. Londres: Routledge and Keegan.
- Spencer, Herbert. (1985) *El individuo contra el estado*. Barcelona: Orbis.
- Taylor, A. J. P. (1955) *Bismarck: the man and the statesman*, London, Hamish Hamilton, pp. 203.
- Tilly, C. (1976) *From mobilization to revolution*. Addison-Wesley; Reading Massachusetts.
- Thompson, E.P. (1966) *The making of the english working class*. New York, Vintage Books.

Bibliografía sobre la pobreza en el Ecuador

- Acosta, Alberto (1993) *Ecuador: El mito del desarrollo*. Quito: Abya – Ayala.
- Acosta, Alberto y Fander Falconí (2005) (ed) *TLC: Más que un tratado de libre comercio*. Quito: FLACSO, ILDIS, FES.
- Adoum, Jorge Enrique (2001) *Cronología del siglo XX: cultura y política en Ecuador y el mundo*. Quito: Eskeletra.
- Arcos, Xavier (1997) *La desigualdad del consumo en el Ecuador*. Quito: Cornell University – Abya Ayala.
- Becker, Alfredo; Paúl Velasco y Gaitán Villavicencio (1990) *Pobreza urbana: los desafíos de la economía en una etapa de crisis*. Guayaquil: CER-G-FIA.
- Burbano de Lara, Felipe (1998) *Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos*. Quito: CORDES.
- _____ (1998) *El fantasma del populismo: aproximación a un tema actual*. Caracas: Nueva Sociedad, FLACSO, ILDIS.

- _____ (2003) (compilador) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO – Ecuador.
- Bustamante, Fernando (1996) *La cultura política y ciudadana en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- CONAM (1996) “Rol del Estado en Ecuador”. Informe de Seminarios en Quito, Cuenca y Guayaquil. Quito: CONAM.
- CORDES (1994) “Política social y pobreza”. Seminario Internacional. Quito: CORDES-FISE.
- _____ (2000) *Democracia, pobreza y exclusión social en Ecuador*. Quito: CAPL, PNUD, CORDES.
- De la Torre, Carlos (1996) *Un solo toque, populismo y cultura política*. Quito: CAAP.
- Espinosa, Roque (s/f) *Capitalismo, homogeneización y pobreza*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Evaluación Común de País (2002) *Ecuador: visión del sistema de las Naciones Unidas sobre la situación del Ecuador*. Quito: Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador.
- Guzmán, Marco Antonio (1994) *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*. Vol 43. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2000) *Ecuador: la hora trágica. Los diferentes rostros de la crisis actual*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Hurtado, Osvaldo (1969) *Dos mundos superpuestos. Ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana*. Quito: INEDES.
- _____ (1988) *El poder político en el Ecuador*. Quito: Editorial Planeta.
- _____ (1996) *Gobernabilidad, democracia y pobreza*. Quito: CORDES.
- _____ (1999) *Política democrática*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2002) *Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Planeta.
- Lamas, Martha (1998) *Para entender concepto de género*. Quito: Abya-Ayala.
- Lanjow, Meter (2000) “Ecuador: pobreza rural” en Martínez, Luciano. *Estudios Rurales*. Quito: FLACSO – ILDIS.
- Larrea, Carlos (1996) *La geografía de la pobreza*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.
- _____ (1997) “Pobreza, inequidad y desarrollo en el Ecuador contemporáneo”. *Revista Economía y Humanismo*. Quito: PUCE, A.2, N.4
- _____ (1998) *Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- _____ (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD.
- _____ (2002) *Pobreza, dolarización y crisis en Ecuador*. Quito: PNUD.
- Larrea, Carlos; Sánchez, Jeannette (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador*. Quito: PNUD.
- Luzuriaga, Carlos y Mariana Mora (1993) *Análisis sobre la Pobreza*. Quito: Consejo Nacional de Desarrollo.
- “Memorias del Seminario realizado en Quito en Abril de 2000”. *Democracia, Pobreza y Exclusión Social en el Ecuador*. Quito: 2000
- Moncada Sánchez, José (1995) *Desigualdad y estructura productiva en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional - Colegio de Economistas de Quito.
- Pachano, Simón (1993) “Imagen, Identidad Desigualdad”, en Albán Gómez, Ernesto, et al. *Los indios y el Estado-País: contribuciones al debate*. Quito: Abya-Ayala.
- _____ (2000) “Las Dimensiones de la Democracia y Realidad Ecuatoriana”, en: PNUD; CORDES. *Democracias, pobreza y exclusión social en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- _____ (2003) *Antología ciudadanía e identidad*. Quito: FLACSO.
- Petras, James (1995) *América Latina: pobreza de la democracia y democracia de la pobreza*. Rosario: Homo Sapiens.
- PNUD; CORDES (2000) *Democracias, pobreza y exclusión social en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- Presidencia de la República (2003) *Ecuador: gestión del Gobierno e instituciones del Estado: Enero-Agosto*

2003. Quito.
- Prieto, Mercedes (2005) (ed) *Mujeres ecuatorianas: entre la crisis y las oportunidades 1990-2004*. Quito: FLACSO.
- Ramírez, Franklin, y Augusto Barrera (2002) *El conflictivo proceso de la Reforma estatal en Ecuador de los 90s*. Quito: Ciudad (Documento no publicado).
- Ribadeneira, Juan Carlos (1991) *Pobreza urbana: enfermedad y comportamiento cultural*. Quito: Abya-Ayala.
- Sánchez-Parga, José (1996) *Población y pobreza indígenas*. Quito: CAAP.
- _____ (1999) *Cultura política en la sociedad ecuatoriana*. Quito: Abya-Ayala.
- Sierra, Enrique (1994) *La pirámide en conflicto: pobreza, neoliberalismo y respuestas*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T.
- Tokman, Víctor E. y Guillermo O' Donnell (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Universidad Guayaquil – Facultad de Ciencias Económicas (2002) *Población, pobreza y desarrollo en Ecuador*. Guayaquil: UNFPA.
- Velasco, Marco (2001) *Democracia y desarrollo local en el Ecuador*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, ILDIS.
- Weismantel, Mary J (1988) *Food, gender and poverty in Ecuadorian Andes*. Illinois: Waveland Press Inc.

Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía¹

René Vallejo*

Nury Bermúdez**

Introducción, aproximación conceptual y alcance

La evolución de enfoque sobre la relación entre Estado centralizado y gobierno local, entre lo público y lo privado, entre los actores sociales y los espacios gubernamentales se inscribe en la actualidad en el fenómeno de la globalización que trajo consigo el desarraigo del sistema social, el desprendimiento de las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y su reestructuración sobre tramos indefinidos de tiempo y espacio.

Paradójicamente al fenómeno globalizador, o quizá potenciado por su efecto y ante la complejidad de resolver con escasos recursos, los problemas sociales, la diversidad de actores y los intereses conflictivos que movilizan a la sociedad en diferentes frentes, el Estado centralizado sobrepasó las funciones típicas que le correspondían históricamente y busca nuevos patrones o modelos de interlocución y organización que le permitan superar la crisis institucional y política en la cual se encuentra sumido (Hernández 1998:1).

Ante esta compleja realidad surge la idea de que la descentralización, entendida como acción central de la pretendida “reforma del Estado”, que a través de la transferencia de poder de decisión a las autoridades locales y/o a los diferentes actores de la sociedad civil puede reorganizar el accionar del Estado, enraizar la democracia y garantizar con mayor eficiencia, la administración y gestión de las demandas sociales de bienestar entregando a los niveles de gobierno locales el encargo de implementar políticas públicas reales.

Aunque la evolución real de las políticas descentralizadoras en América Latina no han tenido éxito en sus objetivos y planteamientos, especialmente por la falta de institucionalización y de capacidad de los gobiernos locales; la descentralización continúa siendo una de las apuestas políticas importantes que demanda, sin embargo para su concreción, reconocer la necesidad de desarrollar un nuevo patrón de hacer política que modifique las reglas, procedimientos, expectativas, y concepciones de la relación entre sociedad y Estado (Fleury, 2002:2). Se trata de una redefinición de los ámbitos políticos y privados, en la que se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso; pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, liderazgos y fuerzas políticas que antes eran claves para el consenso.

Desde estas concepciones es claro el surgimiento de lo local como escenario de una profunda alteración en la forma de gobernar que tiende a reorganizar el centralizado y universalista Estado nación, por uno descentralizado y localista en la que las instancias subnacionales tienden a convertirse en actores políticos, económicos y sociales relevantes en sus jurisdicciones replanteándose así, su rol tradicional de administrador y gestor de prestación de servicios básicos.

¹ Este documento se hizo bajo la coordinación de Fernando Carrión, Profesor de FLACSO.

* Director de Planificación Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

** Arquitecta. Dirección de Planificación Territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

En este contexto descentralizador, esta nueva responsabilidad de lo local en la que se reconoce su situación privilegiada por su posición de proximidad para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de los ciudadanos, implica para los gobiernos locales reconocer, dimensionar y procesar las demandas de una diversidad de actores y de relaciones con el Estado central que permita sustentar un gobierno con políticas y con un sentido público, es decir, un gobierno manejado por políticas públicas concordantes con su nueva definición.

En el Ecuador y en el contexto de la generalizada crisis del Estado – especialmente agravada por su ingobernabilidad nacional- y a partir de una amplia legislación generada en la última década del siglo anterior sobre modernización del Estado, descentralización, participación ciudadana y distribución de rentas, en el país se ha desarrollado un debate sobre las opciones de la descentralización en el que han prevalecido dos enfoques principales: uno, que defiende la necesidad de potenciar un Estado central ordenado y eficiente como uno de los pilares fundamentales para que cualquier ejercicio descentralizador de los niveles de gobierno locales puedan dar reales frutos democratizadores y eficaces; y, otro que mantiene posiciones privatizadoras, que buscan transferir al sector privado las competencias y responsabilidades de prestación de servicios públicos, especialmente de los que obstaculizan la libre competencia, según ellos, las estructuras burocráticas centrales carecen de la flexibilidad, dinamismo y libertad necesarias para el buen funcionamiento del mercado (Ojeda 2004:98).

Al tenor de este marco legal y de los aportes al debate sobre la descentralización y la participación ciudadana se ha observado, una dinámica de lo local en la atención de los requerimientos ciudadanos que induce a pensar que este comportamiento institucional obedece al desplazamiento de las políticas públicas del gobierno central a los gobiernos locales y del Estado a la sociedad utilizando para esto, las opciones de la descentralización y la participación ciudadana.

La reflexión sobre la “política pública local y niveles de gobierno y ciudadanía” que se desarrolla en este documento se sustenta en dos premisas conceptuales; una en la que se reconoce como definición, que la descentralización constituye “un proceso complejo tendiente a la distribución de la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático de los poderes (centrales) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población” (Carrión, 2005:2) mediante la identificación y aporte de las políticas públicas desde lo local.

Una segunda conceptualización de política pública asumida en este documento se plantea como “una forma de gobernar bajo un plan con parámetros de acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libre iniciativas de los ciudadanos y el Estado, estableciendo las reglas de juego, garantizando condiciones de participación, democracia y dignidad para los ciudadanos” (Villanueva 1992). Un enfoque de política pública crítico e inductivo que permite analizar la estructura de los recursos, distribución social, relaciones de poder que se dirimen y resuelven en el proceso de su elaboración, ya sea en el conflicto por la definición de problemas, en la toma de decisiones, o en la articulación de estilos de gestión alternativos. Desde esta perspectiva, “el tipo de política se convierte en un factor explicativo del tipo de proceso político, el cual, a su vez determinará las posibilidades de contenidos y resultados (Brugué; Goma 1998:27). En este contexto se han identificado cuatro tipos de política: distributivas, regulatorias, redistributivas y constitucionales.²

2 *Distributivas* en las que predomina la asignación de recursos fácilmente divisibles que tienden a generar estructuras clientelares o patronazgos y acuerdos importantes pero efímeros en el tiempo; *regulatorias*, dirigidas a disciplinar y a controlar ciertas actividades, tiende a predominar el conflicto en cada medida entre ganadores y perdedores y exigen una mayor capacidad para generar alianzas que sin ser permanentes tienen un carácter menos efímero; *redistributivas* en las que se produce una alteración en el patrón de asignación de recursos preexistentes, son las más conflictivas y requieren coaliciones y liderazgos más estables; y, *constitucionales* de diseño de las reglas de juego político y de positivación de derechos, tienden a generar relaciones consensuales. (Brugué, Goma 1998)

De esta manera y a partir del análisis de información secundaria, el estudio se desarrolla desde el reconocimiento de la estructura administrativa actual del Estado ecuatoriano en el que se identifican las (in)competencias de cada nivel de gobierno y las limitaciones para la ejecución de políticas y la gobernabilidad; una segunda parte, que sobre un breve reconocimiento del marco jurídico y el manejo fiscal explora las particularidades y énfasis del proceso descentralizador y la aplicación de resultados de la política local; la tercera parte, que revisa las opciones y realizaciones de política pública desde las instancias de participación ciudadana; finalmente, en las secciones cuarta y quinta se plantean algunas conclusiones que a su vez abren los lineamientos para la reestructuración de los gobiernos subnacionales a partir de la definición de políticas públicas locales.

Estructura del Estado, competencias y relaciones intergubernamentales

De acuerdo a la organización territorial prevista en la Constitución de la República, en la actualidad el Estado ecuatoriano se encuentra conformado por 22 provincias, 219 cantones, 1 Distrito Metropolitano, 337 parroquias urbanas, 779 parroquias rurales, siete zonas no delimitadas³ y los “organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroamericanos” que aún no se han concretado.

Esta división territorial expresa la conjunción de cuatro aspectos generales: la tradicional conformación del Estado ecuatoriano que data de la Ley de División Territorial de 1897; la conformación demográfica que establece la posibilidad de conformar distritos metropolitanos a las jurisdicciones con más de un millón de habitantes; el reconocimiento de la conformación étnica del país que posibilita la conformación de circunscripciones territoriales específicas; y la de reconocimiento de condiciones naturales a través de la cual se considera a Galápagos como régimen especial.

En correspondencia con la estructuración político-administrativa vigente, coexiste una estructura institucional de funciones y atribuciones que se expresa en dos niveles principales: la del gobierno nacional que opera sus acciones a través de la organización ministerial centralizada y que mantiene una delegación territorial, especialmente al nivel provincial a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales que constituye el Régimen Seccional Dependiente y el correspondiente al Régimen Seccional Autónomo conformado por los gobiernos representativos al nivel provincial, cantonal y parroquial. Sin embargo, esta estructura prevista constitucionalmente se ha vuelto compleja con la persistencia y nueva conformación de organismos regionales, fondos sociales y los múltiples institutos, unidades ejecutoras y agencias adscritas a los Ministerios dependientes del gobierno nacional.

Las instancias del gobierno central

De acuerdo a la estructura funcional actual del Estado ecuatoriano existen en el gobierno nacional, tres ámbitos de diseño y ejecución de políticas públicas: la función ejecutiva y su régimen seccional dependiente, los organismos regionales y los denominados fondos sociales.

3 (Las Golondrinas-Esmeraldas Pichincha-, La Concordia-Pichincha Esmeraldas-, Manga del Cura-Manabí Guayas- y El Piedrero, Matilde Esther-Guayas Bolívar-, La Troncal el Triunfo-Guayas Cañar-).

La función ejecutiva y el régimen seccional dependiente

Corresponden a este nivel de diseño de políticas públicas y programas de gobierno las dependencias de la función ejecutiva: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la Presidencia de la República (SENPLADES), el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y los ministerios de Gobierno, Economía y Finanzas, Turismo, Salud, Educación, Ambiente, Agricultura y Ganadería, Bienestar Social, Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda. Las funciones ejecutoras de la acción pública se realizan a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones provinciales.

Organismos de Desarrollo Regional

Creados desde la década de los años cincuenta, como entidades estatales de promoción del desarrollo regional son: el CREA, CEDEGE, CRM, PREDESUR y más recientemente como corporaciones ejecutivas para paliar emergencias regionales como CORPECUADOR, UDENOR⁴ que son entidades que administran ingentes cantidades de recursos financieros -parcialmente provenientes de créditos internacionales- que exceden en algunos casos los presupuestos de los ministerios de los que dependen.

La autonomía que gozan estas instancias hace compleja la acción pública en tanto actúan sobre jurisdicciones y competencias ambiguas sin respetar las divisiones jurídico-administrativas, prestando servicios en los sectores sociales como: infraestructura educativa, salud, trabajo en proyectos productivos de pesca, de bosques entre otros; inversión en carreteras y caminos rurales; todas competencias que podrían ser desarrolladas por concejos provinciales y municipios⁵. Estos organismos, por el hecho de tener autoridades designadas por los ministerios sectoriales, no se responsabilizan frente a los usuarios y la eventual rendición de cuentas la realizan al gobierno central.

Fondos sociales

Son programas concebidos centralmente para combatir la pobreza con intervenciones a nivel local. Programas como el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) o del Proyecto Desarrollo Rural Integral (Ministerio de Bienestar Social)⁶, Redes Amigas, Mochila Escolar, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar, Nuestros Niños, Operación Rescate Infantil, Beca Escolar, Crédito Productivo, Bono Solidario, Comedores Comunitarios, Medicamentos Genéricos, Unidades Móviles de Salud, Maternidad Gratuita, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición PANN 2000, Plan Ampliado de Inmunizaciones, Control Epidemiológico -Tuberculosis, Control Epidemiológico -Malaria y Dengue, Vivienda Campesina, Vivienda Urbano Marginal, Vivienda para Beneficiarios del Bono Solidario, y Agua Potable y Saneamiento Ambiental.

Excepcionalmente estas instancias incorporan a los municipios en la gestión de los servicios usualmente a través de la construcción de la infraestructura. Pero en la práctica funcionan como entidades paralelas a ella, dificultando la coordinación y contradiciendo la eficiencia en la prestación de los servicios. Las competencias de los fondos sociales podrían estar descentralizadas a los gobiernos seccionales.

4 CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay); CEDEGE (Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas); CRM (Centro de Reconversión del Manabí); UDENOR (Unidad de Desarrollo del Norte); PREDESUR (Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador).

5 La única justificación de seguir administrando dichas competencias en el "nivel regional" son las economías de escala frente al nivel provincial (en donde las haya).

6 Estos programas financian proyectos sociales como escuelas de educación básica, centros de salud básica, centros de niños y de ancianos, obras de agua potable y saneamiento básico y caminos rurales.

Régimen seccional autónomo

Pertenecen a este régimen las instancias correspondientes a los gobiernos seccionales autónomos consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales.

Concejos Provinciales

Las Reformas Constitucionales del año 1998 han definido el rol del Concejo Provincial como ente coordinador entre el nivel nacional y municipal, les asigna jurisdicción en áreas rurales y determinan una representación indirecta de los municipios en el Concejo lo que induciría⁷ a cierta coordinación entre municipios y concejos provinciales superando una relación que por mucho tiempo ha sido de índole antagónica y competitiva.

En la realidad, la acción provincial en la formulación de políticas públicas está limitada significativamente por las escasas competencias y recursos que se les ha asignado, por la superposición de algunas de sus competencias con otras entidades (regionales, fondos, municipios y parroquias), por la coexistencia de dos autoridades—una electa (el Prefecto) y una designada (el Gobernador)⁸, por la alta dependencia de sus escasos y casi únicos recursos del gobierno central y por el hecho de enfrentar un dilema de representatividad y legitimidad por su conformación con consejeros provenientes de los centros urbanos para una actuación eminentemente rural.

Municipios

La Ley de Régimen Municipal recientemente revisada establece como fines esenciales del municipio: el procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar el desarrollo físico del cantón y promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción. Desde la concepción del bien común local se considera, de forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad que se relacionan, según el Art.14, con la dotación de agua y alcantarillado; mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas; recolección, procesamiento o utilización de residuos; regulación y controlar del expendio de víveres, regulación de usos de suelo; colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia ciudadana; y, en forma optativa la planificación, organización y regularización del tránsito y transporte terrestre. Para el desarrollo de algunas de estas funciones y facultadas por disposiciones legales algunos municipios han ampliado sus estructuras administrativas a través de la creación de entidades de cooperación público privadas (fundaciones, corporaciones) que si no son debidamente articuladas y controladas pueden dificultar el desempeño municipal.

A partir de la declaración de fines esenciales, la formulación desde la instancia municipal de políticas públicas que superan el ámbito de la prestación de servicios y funciones básicas de carácter eminentemente urbano, podría viabilizarse previa la resolución de la superposición de competencia con las otras instancias gubernamentales y de acciones mancomunadas con otras instancias del mismo o superior nivel, que posibiliten la prestación de servicios, con economía de escala⁹ y el aumento de las capacidades financieras y técnicas.

7 Dado que no se ha concretado.

8 Este es un fenómeno que persiste especialmente en el nivel provincial (Gobernador designado y Prefecto electo). La reforma constitucional de 1998 eliminó tanto el Teniente Político como el Jefe Político cantonal (Teniente Político designado y Alcalde electo) y el Jefe Político parroquial (Jefe Político designado y Presidente de la Junta Parroquial Rural electo), aunque en algunos lugares persisten como representaciones honorarias.

9 Disminuida por el excesivo aumento de los cantones de 100 existentes en 1978 a 219 en la actualidad con el agravante de que

Juntas Parroquiales Rurales

Instituidas como “gobiernos autónomos” por la Constitución de 1998¹⁰, se constituyen por elección popular, tienen el derecho de tener autoridad política propia, competencias y recursos financieros lo que establece una nueva ambigüedad que afecta la relación con las otras instancias y la coordinación con los municipios para el financiamiento y la prestación de los servicios.

Esta constitución jurídico administrativa en el Ecuador, no hace más que reconocer una administración del territorio compleja y superpuesta de un Estado, que tiene como obstáculos estructurales para el desarrollo social del país: la excesiva concentración de los recursos productivos y la riqueza, la escasa generación de empleo e ingresos desde el sector moderno de la economía, la ausencia de políticas económicas y sociales que permitan redistribuir los esfuerzos realizados desde el Estado, la crisis de los canales tradicionales de representación política donde el clientelismo y la corrupción constituyen rasgos característicos de una acción generalizadamente estatal y centralista que resta posibilidades a las localidades y profundiza los desequilibrios territoriales.

Problemas y desafíos de gobernabilidad

De acuerdo a esta estructuración de funciones y definidos por los respectivos marcos normativos la formulación de políticas públicas en los ámbitos: económicos, sociales, culturales y colectivos: trabajo, familia, salud, grupos vulnerables, seguridad social, cultura, educación, ciencia y tecnología y medio ambiente correspondería en esencia a las instancias del gobierno nacional; en tanto que, al Régimen Seccional Autónomo le corresponde básicamente, los correspondientes a la atención y provisión de determinadas infraestructuras y servicios básicos en cada una de sus jurisdicciones.

En la práctica, esta “división de trabajo” entre los regímenes seccional dependiente y autónomo evidencia serias limitaciones en la formulación de políticas públicas; por cuanto expresan una organización política caracterizada por la superposición de funciones y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo); superposición de funciones y atribuciones entre instancias de representación; contraposición de legitimidad entre autoridades de elección popular; débil consolidación de instituciones locales (provinciales, cantonales y parroquiales) como gobiernos locales; baja capacidad institucional para canalizar la representación ciudadana; rigidez en la asignación de capacidad de representación de las instituciones; debilidad o ausencia de procedimientos y canales de intervención en asuntos de interés comunitario; ausencia de mecanismos de vinculación entre instancias de representación en formas de participación; inexistencia de vínculos entre participación política y participación social.

La persistencia de esta compleja estructura gubernamental que limita la capacidad de gobernabilidad plantea a su vez el desafío de establecer, a corto plazo, un modelo de diseño y ejecución del accionar público que establezca jurisdicciones y responsabilidades claras capaces de garantizar la calidad de los servicios, evaluando quién los presta mejor; la rendición responsable de cuentas y la sostenibilidad fiscal, que evite el dispendio de recursos.

80% de los municipios existentes no observaron las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal que exige un mínimo de 50.000 habitantes para que una comunidad pueda constituirse en gobierno municipal.

10 A partir de esta determinación se incorporaron más de 700 municipios parroquiales.

La descentralización, opción para la política pública local

Los caminos de la descentralización

Si bien, desde la conformación de la república y respondiendo a intereses localistas ha sido evidente una constante confrontación entre unitaristas-centralistas y federalistas- descentralizadores que se saldó, inicialmente, con la conformación del estado unitario en el mandato de García Moreno a fines del siglo XIX; es a partir de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo anterior, que fundamentando el desarrollo territorial se pretende la consolidación del Gobierno central a través del establecimiento de modelos de desarrollo sectorial en las provincias (industrial, agrícola), auspiciados desde la constitución de los organismos de desarrollo regional¹¹.

Sin embargo, la crisis fiscal que afecta al Estado central a partir de los años ochenta y la hegemonización del pensamiento neoliberal en la política pública, a la vez que debilitaron estos enfoques de desarrollo impulsados desde el Estado central, agudizaron las inequidades sociales y económicas y la desigualdad entre regiones, provincias y ciudades, propiciando la reivindicación de lo local a través de tesis descentralizadoras.

Las propuestas descentralizadoras, en los últimos quince años, se han manifestado a partir de tres momentos, cuyos énfasis han significado condiciones específicas en la formulación de políticas públicas locales.

En un primer momento, y enmarcado en los planteamientos de reforma del Estado a partir de los principios “neoliberales” prevalecientes en la Ley de modernización (1993), apareció una propuesta de ley municipalista (1997) como una búsqueda de racionalización y eficiencia administrativa vinculada a las opciones de la inversión privada en la prestación de servicios. Aunque, a su vez, planteaba dispersar en múltiples átomos municipales y no presentaba ninguna alternativa para integrar o reforzar al Estado central.

El auge del debate nacional sobre la descentralización sucedió en el contexto de la crisis financiera ecuatoriana de 1999, que reavivó el conflicto regional¹² y a partir de la cual surgieron algunas propuestas institucionales,¹³ en la que varias provincias de la Costa y del Oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial. Cinco provincias se pronunciaron en las urnas, en consultas populares, cuya validez institucional nunca fue reconocida.

En este segundo momento se enfatizó en la redistribución de recursos con el objetivo de potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población, pero se diluyó con la crisis económica financiera que desembocó en la dolarización y en cuyo contexto, más bien, se relegitaron los gobiernos locales.

A partir del 2001 con la promulgación del reglamento de descentralización, los gobiernos seccionales optaron por una estrategia de descentralización, basados en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central¹⁴ a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas.

Los instrumentos jurídicos, los énfasis existentes

Como alternativa a la crisis del Estado unitario-centralista organizado a partir de una estructura funcional anárquica, desigual en lo espacial y carente de recursos, que ha excluido del desarrollo a una parte impor-

11 Algunos de los cuales persisten en la actualidad y compiten con los organismos del régimen seccional autónomo.

12 En esta reactivación jugó la procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999.

13 CONCOPE, Consejo Provincial de Manabí, Fuerza Ecuador, CONAM.

14 A través de los cuales se intentó la recuperación de las finanzas desvalorizadas por la dolarización y su inicial proceso inflacionario.

tante del territorio y población nacional, aumentando las inequidades sociales y económicas de la periferia y es incapaz de satisfacer adecuadamente las demandas sociales existentes, y en el marco los planteamientos de Reforma del Estado y de re-institucionalización del país surge, desde varios sectores, la descentralización como forma alternativa política y fiscal de gobierno.

En respuesta a esta demanda y en algunos casos como producto de la misma, en la última década, se ha operado una instrumentación legal y conquistas sociales y políticas promulgadas especialmente en la Constitución de 1998, que al ampliar los derechos han reconfigurado el ámbito de la gobernabilidad y han potenciado procesos de mayor democratización y eficiencia en prestación de servicios¹⁵. El principal cuerpo legal en referencia lo constituyen: la Ley de desarrollo seccional (1990)¹⁶ y FONDEPRO¹⁷, de Modernización y del DMQ (1993), Ley de descentralización y participación social (1997), La Ley de distribución del 15% del presupuesto a los gobiernos seccionales, la Reforma Constitucional (1998), la ley de Juntas Parroquiales Rurales (2000), Plan Nacional de Descentralización y Reglamento a la Ley de descentralización (2001) Ley del 25% del Impuesto a la renta (2002), Reforma de la Ley de régimen municipal en el 2004.

Sin embargo, al no haberse constituido en política de Estado y estar sometido al voluntarismo, tanto de las entidades seccionales, como de las centrales y en muchos casos dependiente de la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, el proceso de descentralización no ha podido mantener una línea de continuidad. De esta manera, y a partir de la información disponible a la fecha¹⁸ y luego de transcurridos ocho años de aprobación de la Ley de descentralización y por lo menos cuatro de la expedición del reglamento y plan, puede afirmarse que hay muy escasos logros de transferencias de competencias en el nivel municipal, en tanto que en el ámbito provincial es inexistente (Barrera 2004). La información constante en el cuadro 1 ilustra cuantitativamente el juego de las competencias¹⁹ transferidas o en operación, los convenios suscritos que no han sido ejecutados y las competencias solicitadas que aún no han pasado a la fase de firma de convenio por cada tipo de gobierno seccional.

15 Aunque en algunos casos han duplicado y obstaculizado las decisiones locales, que se sustentan en la Ley de descentralización, de Juntas Parroquiales y determinaciones constitucionales, algunas contradictorias.

16 Fondo de Desarrollo Seccional. Creado en 1990, consiste en un monto fijo que se incrementa anualmente según la inflación y cuyo objetivo es canalizar recursos hacia los municipios (75%) y prefecturas (20%), en base a criterios como la cantidad de población, la superficie, las necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia administrativa. Este fondo se nutre con el 10% del impuesto a la renta.

17 Fondo de Desarrollo Provincial. Se financia con el 2% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado y sus recursos se destinan a los consejos provinciales según los siguientes criterios: 75% en partes iguales y 25%, según la población de la provincia.

18 De evaluaciones realizadas por el CONCOPE: Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador. López Guerrero (2004).

19 La legislación sobre el tema establece que los gobiernos seccionales soliciten la competencia y se firme un convenio de transferencia y operativamente se realice la transferencia.

Cuadro No. 1
Estado de las transferencias de competencias. Nov, 2004

Sector	Competencias Transferidas		Convenios suscritos pero no ejecutados		Competencias solicitadas en trámite	
	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios
Agricultura					2	5
Ambiente***		1	8	59		9
Bien. Social*		11	1	44		1
Educación		3				14
Salud				5		2
Tránsito		2				3
Turismo		41		19		
Vialidad						1
Vivienda		2				8
Aeropuertos		2		1**		

* Se refieren en su mayoría a Cuerpos de Bomberos, cabe señalar que existen 22 acuerdos ministeriales para transferencia de bomberos que no han culminado en la firma de un convenio.

** El Decreto ejecutivo 1050 de 17/11/2003 autorizó a la Municipalidad de Manta para que construya, administre y mantenga el aeropuerto internacional "Eloy Alfaro" en forma directa o por delegación. Se está conformando una corporación al respecto

*** Mancomunidad zona costera sur de Manabí. Delegación del Parque Nacional Machalilla.

Entre el juego de competencias y las limitaciones de la política local

El énfasis descentralizador en el traslado de competencias limita el alcance de la formulación de políticas públicas locales al sesgar su ámbito al de los temas requeridos y/o adquiridos, el juego de entrega de competencias en el que es notoria la resistencia gubernamental para efectivizar la transferencia de las mismas; ha limitado también, en este accionar, la opción de los gobiernos seccionales de ejecutar políticas públicas locales que potencien el desarrollo de sus jurisdicciones.

De la demanda de 244 nuevas competencias gestionadas por los gobiernos seccionales hasta el año 2004, 62 han sido efectivamente transferidas, 137 cuentan con convenios suscritos aunque sin ejecutarse y 45 se hallan en trámite. Este hecho más que remarcar cierto interés desde lo local por la descentralización pese a lo limitado de sus resultados²⁰, permite medir los intereses y énfasis de los gobiernos seccionales por desarrollar acciones fuera de sus determinaciones propias.

En efecto, el principal interés de los gobiernos seccionales se evidencia en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bienestar social 23.3%. En menor proporción se han interesado por competencias relacionadas con la educación 7% y la vivienda y salud 4%.

En la compleja gestión ambiental, el énfasis del nivel provincial atañe a todas las competencias, tanto en el manejo las áreas naturales, como en la calidad ambiental que incluye la formulación de políticas, en

20 Incluso cuantitativas: sólo 41 de los 219 municipios que existen en el país han adquirido nuevas competencias, se han gestionado sólo 244 respecto a las más de 2.200 competencias generales y más de 18.000 individuales que podrían descentralizarse.

tanto que a nivel municipal se observa como forma complementaria, el interés por las acciones de gestión y control de los recursos naturales y a la evaluación de los impactos ambientales.

El énfasis en las competencias relacionadas con el turismo, tiene que ver con el catastro de inventarios, el otorgamiento de la licencia única anual de funcionamiento y el cobro de las tasas correspondientes. Estas competencias que prevén un fortalecimiento institucional de los municipios para el liderazgo local del turismo y de los concejos provinciales como coordinadores y complemento de la cadena de valor turístico, pueden ubicarse en la línea de promoción del desarrollo local, sin embargo de que no se ha evidenciado política de promoción de las ciudades o regiones tanto a nivel nacional como internacional.

Las competencias de bienestar si bien se relacionan principalmente por la “adquisición” de 34 cuerpos de bomberos como evidencia de preocupación por la seguridad ciudadana, también en algunos municipios incorpora competencias relacionadas con rehabilitación social de menores, niñez y adolescencia, gerontología y tratamiento de discapacidades.

La incursión en funciones de educación, a excepción de Quito, que consolidó un subsistema y Loja que asumió la administración de doce escuelas, las competencias requeridas se relacionan con administración de patrimonio cultural y arqueológico y funciones administrativas. En vivienda se relacionan con la gestión del catastro rural en cantones que aún no lo administran y en salud a excepción de Cotacachi que pasó a administrar el área de salud y Loja que las está solicitando, las competencias requeridas se relacionan con transferencias de funciones administrativas y atención primaria.

Este dispar resultado de la demanda de competencias, correspondiente con las realidades locales evidencia un predominio de acciones que pueden enmarcarse en la topología de políticas distributivas (bienestar y vivienda) que en general no presentan resistencias, en tanto las relacionadas con el ambiente, el turismo y los aeropuertos se inscriben en el ámbito de las regulaciones y los sectores como la educación, la salud y el transporte que corresponden al contexto de las políticas redistributivas, que aunque también constitucionales, observa una limitada demanda que obedece al nivel de conflictividad especialmente con los gremios correspondientes.

Este escaso complejo y dispar modo de asumir las competencias, por parte de los gobiernos seccionales refleja también, una limitación para el ejercicio de políticas públicas locales, en tanto la “repartición” de nuevas funciones no contempla la necesaria relación de concurrencia, subsidiaridad, coordinación y responsabilidad entre niveles de gobierno que garanticen una adecuada reestructuración de la gestión institucional pública.

Los ingresos, competencias y calidad de vida

Los gobiernos locales para su funcionamiento cuentan con una serie de recursos que provienen principalmente de lo que generan sus ordenanzas, de las transferencias del Estado y de otros recursos asignados por leyes y transferencias de competencias. Pero, la reducida capacidad de generar recursos propios los ha vuelto altamente dependientes de las transferencias del gobierno central²¹.

En efecto, y en forma paradójica, en el proceso de descentralización a cambio de las escasas competencias transferidas se ha incrementado los ingresos municipales en los últimos siete años. En los últimos años, las presiones de los gobiernos seccionales han provocado un incremento de los montos transferidos, representando en la actualidad el 11% del gasto del gobierno central y alrededor del 50% de sus inversiones. De esta manera se genera mayores limitaciones a nivel del gobierno central con el manejo de la política fis-

21 Secretaría Técnica Observatorio de la Política Fiscal. Cartillas educativas sobre Macroeconomía N° 12. UNDP, UNICEF, GTZ. Agosto, 2004.

cal, por cuanto esta repartición de responsabilidades en los niveles subnacionales a la vez que disminuye los recursos para su agenda, no cuenta con una clara política de responsabilidades y formas de fiscalización del gasto.

Esta situación se ha visto incentivada a partir de 1997 con la Ley del 15%,²² que sin tomar en cuenta las competencias asumidas, las NBI existentes o una rendición de cuentas adecuada, entrega a los gobiernos seccionales más recursos. En el año 2005, únicamente por la Ley del 15% los gobiernos seccionales del país recibieron 623 millones de dólares (29% del presupuesto total del Estado ecuatoriano) y en el año 2006 recibirán 669 millones de dólares (36% del presupuesto total)²³.

La lectura de esta relación paradójica es más preocupante por cuanto, casi todos los indicadores sociales que dan cuenta de la calidad de vida de los ecuatorianos demuestran la persistencia o ligeras mejorías en patologías sociales como la pobreza, el empleo, los ingresos y las necesidades básicas que obligan a reflexionar sobre el lugar de las competencias.

Según el Banco Mundial²⁴ a consecuencia del estancamiento económico y de la crisis de finales de los años noventa, la pobreza en el Ecuador aumentó entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45% de la población. Durante el mismo período, el número de personas que viven en la pobreza aumentó de 3.5 a 5.2 millones y de éstos los que viven en áreas urbanas aumentaron de 1.1 a 3.5 millones, de tal manera que el número de pobres de las áreas urbanas superó al de las áreas rurales en el 2001.

Según la encuesta de ingresos y gastos 2003-2004, procesada por el INEC, la pobreza y extrema pobreza en el Ecuador muestra un constante crecimiento de los hogares urbanos del Ecuador, 7.6% de personas viven en extrema pobreza (indigencia) del porcentaje total de población urbana del país. En el ámbito regional se advierte que los mayores niveles de extrema pobreza se identifican en las ciudades de la región Costa, donde aproximadamente 9 de cada 100 personas son indigentes, en comparación con las ciudades de la región Sierra, donde 6 de cada 100 personas se desenvuelven en condiciones sumamente precarias.

Por su parte, el número de personas pobres en el Ecuador, expresado como porcentaje del total de la población urbana, asciende al 41.4% en el 2004, esto expresado por regiones geográficas, muestra que el mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas se encuentran en la Costa, 1 de cada 2 personas son pobres, mientras que 3 de cada 10 personas son pobres en la región Sierra.

El hecho de que la población y la pobreza se haya urbanizado, durante los últimos años tiene implicaciones importantes para el desarrollo y plantea desafíos importantes en perspectiva del modelo de reestructuración del Estado a través del proceso de descentralización que se encuentra en marcha, pues, si bien es responsabilidad de los gobiernos seccionales el suministro de servicios básicos: como agua y saneamiento, electricidad y vivienda²⁵, la inversión social (educación, salud, bienestar social, vivienda y trabajo) son competencias que las rige el gobierno central y adolecen de serios problemas especialmente por la falta de priorización del gasto (Vásquez 2006) que se produce de manera inercial, incluso en algunas provincias de las más pobres las asignaciones que reciben son menores. En esta situación, y siendo un puntal importante para enfrentar el desarrollo los gobiernos seccionales deberán repensar en un marco de adecuada coordinación institucional, la posibilidad de asumir éstas políticas públicas locales prioritarias para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida.

22 Esta Ley estableció que el gobierno central destine el 15% de sus ingresos corrientes a los gobiernos seccionales de acuerdo con criterios como la cantidad de población y sus necesidades básicas insatisfechas, premisas que no siempre se cumplen en las entregas.

23 Datos obtenidos de: www.observatoriofiscal.com procesados de los archivos de proformas presupuestarias 2005 y 2006.

24 Banco Mundial (2002). La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas

25 Y es de esperarse que los recursos adicionales que el gobierno central está transfiriendo sean utilizados en inversiones que mejoren estas provisiones generando a su vez empleo y mejores estándares de calidad de vida

La comparación de los datos intercensales (1990-2001) (Ponce 2001) en relación a la provisión de servicios básicos muestra avances a nivel nacional en todos ellos, aunque con marcadas diferencias regionales y locales. El porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública pasó del 39,5% en 1990 al 48,5% en 2001. Existiendo disparidades entre las diferentes regiones del Ecuador. El porcentaje de viviendas con electricidad pasó de 77.7% en 1990 al 90,8%, en 2001, mostrando un avance mucho mayor en la Amazonía y menor en la Costa y Sierra. Sin embargo, aún se mantienen niveles inferiores en esta región que en resto del país. El incremento de 10 puntos en las viviendas con agua entubada dentro de la vivienda demuestra esfuerzos importantes en la dotación a nivel nacional, aunque los contrastes entre regiones son bastante considerables. Finalmente, en cuanto a la recolección de basura, el incremento de 20 puntos a nivel nacional, es un avance muy importante y se debe sobre todo al papel clave que han jugado los gobiernos seccionales (Ponce 2001).

Cuadro No. 2

Comparación intercensal en cobertura de infraestructuras

Regiones	Alcantarillado*		Luz eléctrica		Agua entubada		Recol. de basura	
	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)
Costa	32.9	36.9	77.7	91.1	33.5	41.8	38.8	65.6
Sierra	47.5	62.2	80.1	92.9	44.3	56.3	48.8	63.6
Amazonía	19	34.3	43.6	64.6	17.8	26	24.7	39.8
Nacional	39.5	48.5	77.7	90.8	38.2	47.9	43.2	63.5

* Red pública
Fuente: SIISE en base a Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001. INEC

Estas estadísticas que indicarían que estos cambios en relación a la cobertura de servicios, son resultado de la adquisición de nuevos recursos y una mejora en las políticas públicas sobre todo de algunos gobiernos locales, plantean la necesidad de revisar las políticas de provisión que apunten a superar las disparidades y eventualmente inequidades que persisten entre las diferentes regiones. Esta tarea corresponde a los gobiernos seccionales, independientemente del encargo de nuevas competencias.

Cuadro No. 3

Características de la vivienda

Regiones	Vivienda propia		Hacinamiento		Piso de tierra	
	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)	Censo 90 (%)	Censo 2001 (%)
Costa	70.8	71.9	37.6	29.8	11.8	16.8
Sierra	63.6	62.3	30.6	21.6	22.9	16.8
Amazonía	70.9	70.5	40.3	33.3	15.8	14.4
Nacional	67.3	67.1	34.3	26.1	17.3	16.7

Fuente: SIISE en base a Censos de Población y Vivienda 1990 y 2001. INEC

La adquisición de vivienda propia no ha mejorado en todo el período intercensal, las cifras a nivel nacional se muestran sin variación alguna. El hacinamiento observa una leve reducción de 8 puntos a nivel nacional y las viviendas con piso de tierra tienen un ligero descenso que se descompensa con el incremento significativo en la costa, lo que demuestra la persistencia de un referente muy importante del déficit (cualitativo) de vivienda y de la calidad de vida. Esta realidad cuestiona la competencia que la gestiona el gobierno central, por lo que parece importante y necesario evaluar las políticas sobre el tema se generan desde el ministerio de Vivienda y el FISE, y se estudien los mecanismos idóneos para que los gobiernos seccionales puedan asumir esta competencia con direccionamiento claro de política pública.

La otra descentralización, la conformación de gobiernos locales

Al margen del proceso implementado de descentralización y producto de definiciones y acciones que apuntan a la transformación de los gobiernos seccionales en gobiernos locales, se han operado algunos cambios positivos como “otras formas” de descentralización que ha implicado el asumir competencias y funciones de “facto”, a través de programas y proyectos²⁶ desplegados por municipios y prefecturas que pudieran ser asimilables a competencias del Gobierno central, pero que se ejecutan sin ninguna forma institucional de coordinación intergubernamental o por lo menos no por la vía establecida en la estrategia de descentralización.

En este otro contexto es perceptible también un fortalecimiento de la capacidad financiera y en algunos casos una mejora política, administrativa y operativa de algunos gobiernos seccionales, lo cual redundará en mejores niveles de gestión y consecuentemente en mayor legitimidad institucional, que, sin embargo y de la lectura de las competencias en juego no parecen haber arribado a mejorar la calidad de vida y disminuir los niveles de pobreza.

Hacia las autonomías: la última propuesta

En la última semana de febrero de 2006 se hace público un documento denominado Proyecto de Ley para el ejercicio de las autonomías suscrito por: el presidente de AME, Presidente de CONCOPE, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Alcalde de Guayaquil, Alcalde de Cotacachi, Prefecto de Imbabura, Prefecto de El Oro.

Este proyecto de ley plantea la posibilidad de que cualquier distrito, cantón o provincia o incluso cualquier tipo de asociación entre ellos, pueda acceder a un Régimen Especial Autonomico, este acceso voluntario se realizaría mediante el mecanismo de consulta popular.

En esta propuesta, el gobierno autónomico será el responsable de legislar en su territorio, está facultado para expedir un estatuto económico y para adoptar las medidas necesarias dentro de su territorio sobre tratados internacionales y actos normativos con organismos internacionales. Contaría con un presidente autónomico y una asamblea legislativa autónomica. El presidente se elegiría entre los alcaldes y prefectos correspondientes. Además se establece que las competencias del gobierno autónomico no pueden ser limitadas, restringidas, ni revisadas por ninguna autoridad administrativa central.

26 Como por ejemplo de aseguramiento en salud, de apoyo a la educación a través de infraestructura, tecnología y pénsums como “educanet”, agencias de promoción de empleo, programas de seguridad, la vacunación contra la aftosa por parte del Concejo Provincial de Pichincha.

Este nuevo proyecto de ley de autonomías que cuenta con el auspicio de los “gobiernos locales exitosos” se presenta como una salida a la evidente crisis del Estado nacional y al estancamiento del proceso de descentralización en el Ecuador, pero sin una clara definición del rol del Estado central, sin ninguna reflexión sobre el modelo de desarrollo del país y sin ninguna propuesta de equidad, que permita solucionar las disparidades existentes entre las diferentes jurisdicciones ecuatorianas. Este proyecto propiciaría un mayor fraccionamiento del Estado central y del poder, y tampoco resolvería los críticos problemas de corrupción y clientelismo que existen en la actualidad en el Ecuador e incluso podría llegar a agudizarlos.

Este proyecto de ley requiere ser discutido con mucho más cuidado y de manera más profunda por los diferentes sectores políticos, sociales y académicos de la sociedad ecuatoriana, con responsabilidad, sentido de solidaridad y una propuesta más integral y clara que permita cohesionar, estabilizar, transparentar y reorganizar al ya deteriorado Estado ecuatoriano.

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales

En la misma instrumentación legal que sustenta la descentralización: Ley de modernización del Estado, Ley del DMQ, Ley de descentralización y participación social y en la Constitución de 1998 se incorpora el tema de la participación bajo diferentes definiciones y contenidos “coparticipación en la gestión pública”²⁷, “participación de la comunidad”²⁸, “fomento de y ampliación de la gestión pública” y “sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país”²⁹. Si bien en la constitución no existe definición explícita de la participación, la ampliación de derechos políticos, económicos, individuales y colectivos y ciertas reformulaciones de la institucionalidad del Estado que en ella se formulan y que incluyen las opciones de consulta popular y revocatoria de mandato ha ampliado las posibilidades de participación de la sociedad civil (Barrera 1998).

La participación apunta a incluir la voz de la ciudadanía en el desarrollo de toma de decisiones en diversos procesos y espacios en la construcción de políticas públicas. Esta búsqueda de participación debe explicarse por la pérdida y legitimidad en las principales instituciones de la democracia representativa y su falta de alternativas a los problemas sociales recurrentes.

Aunque el tema y la práctica de la participación social y de ciudadanía ha tomado forma en diferentes niveles: local, regional, nacional e incluso global; se trata de un fenómeno reciente y no de realidades consolidadas o modelos estructurados. Esta ampliación de los espacios ciudadanos se debe a su vez a la inclusión de más temáticas en las agendas de desarrollo, temas como salud, educación, turismo comunitario, medio ambiente, etc. requieren de un mayor pluralismo y diversidad social para ser enfrentados. Así también, la ciudadanía siente cada vez más el derecho de canalizar sus demandas y mostrar sus inconformidades. Por otro lado, la dinámica participativa, como parte de los procesos de apuntalamiento de una gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de determinados instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de las políticas públicas locales que van a regir sus espacios.

En la práctica el ejercicio de la participación ciudadana ha tenido como escenario, casi exclusivo, a las jurisdicciones y gobiernos seccionales a través de la instrumentalización de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales, cantonales y presupuestos participativos, a través de la constitución de comités sectoriales locales que operativizan a los sistemas nacionales para afirmación de derechos ciu-

27 En la Ley de Modernización.

28 En la Ley del DMQ.

29 En la Ley de descentralización.

dadanos³⁰; en la realización de obras y prestación de servicios y excepcionalmente a través de sistemas implementados con regulación específica³¹.

La planificación seccional estratégica implementada en 18 planes provinciales y en más de 100 municipios (AME) ha constituido el escenario más próximo a la formulación de política pública local, en tanto su propia realización requiere, de un lado, la participación de diversos actores institucionales y de la sociedad civil lo que reconfigura la relación antagónica público-privado más bien potenciándola, y propicia la adecuación institucional local incorporando nuevos sectores no públicos ni privados en la planificación, gestión y auditoría local, como por el hecho de que su carácter integral demanda la formulación de estrategias y políticas en los ámbitos del desarrollo social cultural, desarrollo económico y productivo, gestión territorial, ambiental y de riesgos y en desarrollo y fortalecimiento político e institucional desde donde surgen variadas formulaciones de política local. El ejemplo más emblemático y promocionado de esta práctica constituye Cotacachi.

Una práctica más sistematizada aunque menos generalizada de la participación ciudadana se ha propiciado, entre otros, en municipios como en los que a partir de respectivas ordenanzas se han constituido sistemas de participación a través de las cuales se reconocen organizaciones (cabildos, juntas) territoriales y sectoriales que identifican y formulan sus prioridades, sus presupuestos y mecanismos de gestión y control.

La inserción de estas opciones de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, y por ende en la gestión local si no se enmarcan en una adecuada estructuración de funciones pueden terminar por expropiar las funciones asignadas a los concejos municipales o provinciales en beneficio de las asambleas de los planes, los comités sectoriales o incluso juntas directivas de las empresas o corporaciones³² construyendo así, nuevas formas de representación -básicamente corporativas- que pueden suplantar a las de origen político o territorial. De esta manera se estaría complicando más, el complejo panorama actual de atribución de funciones y competencias y por ende los niveles de gobernabilidad.

Conclusiones

La actual estructura administrativa se ha mantenido prácticamente intocable, pese al discurso y a las acciones descentralizadoras, la agenda de políticas de la gran mayoría de gobiernos seccionales carentes de proyectos de ciudad o región y altamente dependientes de las transferencias de recursos por parte del Estado, ha hecho que éstos se especialicen en la oferta de servicios públicos universales (agua potable, alcantarillado, recolección de desechos) y en temas regulatorios relacionados con las delimitaciones de uso y ocupación del suelo prescritos en la zonificación urbana, el control de actividades y apoyo a la seguridad, sin aportes sustantivos en el ámbito de los servicios sociales, empleo, promoción y desarrollo económico.

La incorporación de nuevas competencias, por parte de los pocos gobiernos seccionales que las han requerido elude la incorporación de temas y políticas redistributivas relacionadas con la prestación de servicios básicos como la educación, la salud, la seguridad y el empleo por el alto nivel de conflictividad que su incorporación y ejecución demanda. Estos temas han sido demandados desde la acción y la participación ciudadana como reivindicación de derechos constitucionales, tanto en las instancias de los comités de gestión temática como a través de la planificación estratégica local.

La persistencia del actual esquema de estructuración y funciones del Estado, caracterizado por la superposición de funciones y escasa capacidad operativa, tiende a complicarse más en lo funcional al ser some-

30 Como la creación de sistemas nacionales de planificación, salud, educación, cultura, niños, jóvenes en los que se constituyen a nivel local, niveles de gestión y coordinación a través de consejos sectoriales temáticos.

31 Como el caso de Quito a través de la ordenanza No. 046 de la Participación de la Comunidad de diciembre del 2000.

32 Que como ejercicio de cooperación público-privada se han constituido en algunas ciudades.

tido a la presión de distribuir o absorber nuevas competencias sin el replanteamiento general de la estructura en la que se reconozcan la coordinación, la concurrencia, la subsidiaridad como elementos que posibiliten una clara definición de los ámbitos y en ellos el de formulación de políticas públicas.

Los escasos avances o resultados del proceso de descentralización, a través del énfasis en el traslado de competencias, y en un contexto de creciente incremento de recursos por parte del Estado a las instancias subnacionales induce a pensar que la resolución de la crisis del Estado unitario y centralista franquea, más próxima, a la (re)legitimación de poderes y elites locales que por una demanda de descentralización vista como una readecuación de las relaciones entre sociedad civil y Estado y como un proceso de democratización de éste. Además, este incremento de transferencias de recursos, sin una clara definición de funciones y formas de control del gasto en la transferencia de responsabilidades incide en mayores limitaciones a nivel de gobierno central en el manejo de la política fiscal.

Es necesario asumir la descentralización como un proceso tendiente a redistribuir la centralidad del poder pero no a sustituirla; pues sólo en el marco del equilibrio democrático de los poderes al interior del Estado, será posible profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población y por ende tener una concepción articulada temática y, funcionalmente, para la formulación de políticas públicas tanto desde el ámbito nacional como del local.

Sobre la base de experiencias exitosas en diferentes y diversos gobiernos seccionales, es necesario replantear el rol de éstos hacia su constitución como gobiernos locales que, en diferente escala (regional, provincial o municipal) enfrenten en articulación con el Estado central,³³ los retos del desarrollo sustentable superando ciertas tendencias concentradoras e inequitativas que se manifiestan económicamente en la distribución territorial, promuevan la ampliación de la democracia y propicien el mejoramiento de las condiciones de vida.

Recomendaciones

Reforma político administrativa y fortalecimiento institucional

Como se ha evidenciado las actuales estructuras políticas locales y sus esquemas organizativos y medios de gestión, no son las más adecuadas para construir *per se*, el liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que se proponen en el marco de la constitución como gobiernos locales, por lo que es necesario concretar una reforma política administrativa que comprenda como aspectos centrales: la descentralización; la reorganización política; el (auto)financiamiento; la gestión empresarial de los servicios y actividades públicas; las relaciones con los administrados a través de la participación ciudadana, la cooperación público-privado y la rendición de cuentas; la práctica de la planificación estratégica; la formación/capacitación de las autoridades y de los funcionarios municipales y, la promoción e internacionalización de estos gobiernos.

Más que un fin, la descentralización debe convertirse en uno de los medios para impulsar un nuevo modelo de desarrollo nacional que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, entre otros. A la vez, la descentralización vista desde lo local debería fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales. Una redistribución del poder central debe ir en busca del equilibrio democrático de los poderes como un conjunto de relaciones interinstitucionales: local, departamental, nacional y supranacional.

33 Que no es sinónimo de centralizado.

Es necesario promover una propuesta general de transición de un Estado centralizado, (sea unitario o federal) a otro descentralizado, donde la mayor reflexión se observe al conjunto de la estructura del Estado y no a una de sus partes. Se debe entender como un tema nacional y no local porque es un asunto de distribución del centro hacia la periferia, y ésta debe ser equitativa y democrática. Esto supone que debe ser asumido por los poderes nacionales, intermedios y locales en una sola propuesta consensuada entre los niveles.

Asumir desde lo local los retos y los nuevos roles

En el contexto actual de la globalización, la persistencia de déficit en la prestación de servicios y demás demandas sociales por el bienestar colectivo confrontadas a la crisis económica y de representatividad democrática del Estado, demandan reformas y es necesario que la gestión tradicional de los gobiernos seccionales sustentada en la dependencia del estado central y en prácticas administrativas gerenciales y constructoras y, esencialmente urbanas cambie hacia un nuevo accionar local que le permita proyectarse como forma de “gobierno” que dirija, planifique y priorice socialmente su gestión; que promueva el desarrollo económico en sus jurisdicciones para generar empleos productivos para la población; que preste servicios que aseguren buenas condiciones de vida a la población y promueva una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo en términos sociales y territoriales; que proporcionen infraestructura esencial para el bienestar de la población y para el crecimiento sustentable de las actividades económicas y urbanas; que reivindique la participación ciudadana como forma de mejorar la comunicación entre gobernados y gobernantes; y que reactive y modifique los roles individuales y la relación de los individuos con el gobierno.

Esta concepción de gobierno local descentralizada implica para la formulación de políticas públicas de sustento para su accionar, reconocer al menos tres determinaciones interrelacionadas: la organización social en la que aparecen nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión en formas; autogestionarias, reivindicativas y participativas y que configuran a su vez instituciones de gobierno local como las mingas, comités barriales, cooperativas, ONG, empresas; la diversa organización estatal y local, que en forma desestructurada complejiza la representación y la gestión local e impide la reconstitución y organización de la sociedad civil local, y; la acelerada urbanización que desborda la capacidad de respuesta municipal y multiplica las formas de organización y representación social.

La nueva agenda de políticas públicas

La definición de políticas públicas desde esta nueva concepción de los gobiernos seccionales, si bien se condiciona a la reformulación de los modelos de división territorial, de asignaciones de competencias y recursos, implica ampliar su margen de acción hacia la promoción económica de las localidades y el mejoramiento de la calidad de vida, a la vez deben replantearse las modalidades actuales de las políticas de prestación de servicios básicos y territoriales.

Promoción del desarrollo local

Las políticas de promoción del desarrollo local adquieren fundamental importancia en la reivindicación de lo local en la globalización e implican superar los accionares centralistas de carácter paliativo y monopolistas por una óptica estratégica y relacional que debe orientarse a:

- Potenciar las ventajas competitivas de las localidades para atraer nuevas inversiones en una amplia gama de negocios de distinto tamaño que pueda incrementar el empleo y los ingresos en el plano local.
- Utilizar la capacidad de los recursos humanos, sociales institucionales y las aptitudes productivas y empresariales de la población y del territorio.
- Potenciar el rol del gobierno local como actor relevante en la promoción económica del territorio.
- Establecer mecanismos de cooperación con otros actores económicos, políticos y sociales.

Promoción de calidad de vida

La formulación de políticas orientadas a mejorar el bienestar ciudadano a través del mejoramiento de las condiciones de calidad de vida deben tener referencia en dos concepciones generales: una, de orden político en el que debe establecerse como objetivo central, la articulación de las acciones sociales del gobierno local para generar condiciones de bienestar, reducción de las desigualdades, incrementar la cohesión social, la distribución igualitaria de oportunidades y desarrollo de capacidades, y otra, de orden organizativo relacionado a consideraciones gerenciales que introduzcan racionalidad en la organización y en el gasto mediante una ejecución con niveles de eficacia y eficiencia. Desde esta perspectiva la política social local debe enfatizar en:

- Asegurar la provisión de todos los servicios públicos en el territorio local con base en criterios de cobertura y calidad mínimos.
- Priorizar la entrega de beneficios para los sectores más pobres.
- Incorporar la prestación descentralizada de servicios de salud y educación.
- Garantizar seguridad ciudadana y justicia; prevención de delitos y represión.
- Superar la fragmentación y exclusión social étnica, de género y edad.
- Promover programas sociales de vivienda y urbanización básica con la cooperación de los diferentes actores sociales.
- Reconocimiento del hábitat popular informal.
- Incentivar acciones positivas focalizadas.
- Promover actividades culturales de dinamización comunitaria.

Urbanismo territorio y medio ambiente

Siendo el territorio, el escenario fundamental para la promoción del desarrollo y en la necesidad de que su funcionamiento debe superar las ineficiencias e inequidades, la agenda local debe repensarse procurando:

- La eficiencia en la distribución de actividades e infraestructuras en el territorio a través de la consolidación de modelos pluricéntricos que controles el crecimiento.
- La equidad en la provisión de vivienda, equipamiento y transporte.
- La redistribución en acciones de vivienda y regeneración urbana.
- La prevención de los riesgos naturales y antrópicos que apunten al desarrollo sustentable.
- Propiciar un crecimiento físico y económico sustentable.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2004) "Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio". Informe de consultoría realizada para CONCOPE-UNDP. Diciembre.
- Barrera, Augusto; Unda Mario (1998) "Participación y sociedad en el Ecuador". En *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática*. CIUDAD. Quito.
- Banco Mundial (2002) *La pobreza en el Ecuador: evaluación y agenda de políticas*.
- Brugué, Goma Ricard (coordinadores) (1998) *Gobiernos locales y política públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Carrión, Fernando (2005) *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*. Quito.
- CONAM (2000) Comisión Nacional para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales. "Propuesta de un nuevo modelo de gestión para el Ecuador". Quito.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998).
- Fleury, Sonia (2002) "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13
- Hernández, Virgilio (1998) *Dimensiones Teóricas sobre las políticas públicas*. S/D.
- INEC. "Pobreza y extrema pobreza urbana en el Ecuador, resultados definitivos. Período: febrero, 2003-2004".
- López Guerrero, Hernando (2004) *Estado de concreción del Proceso de descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: CONCOPE.
- Ojeda, Lautaro (2004) "¿Por qué la descentralización no avanza?" en *Ecuador Debate* No. 61. p. 95-116. Abril.
- Ponce, Juan (2001) *La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador, 1990-2001*. Quito: SIISE. Quito.
- Sánchez, Jeannette (2004) "Descentralización, macroeconomía y desarrollo local", en *Ecuador Debate* N° 61. p. 77-94. Abril.
- Secretaría Técnica Observatorio de la Política Fiscal. Cartillas educativas sobre Macroeconomía N° 12. UNDP, UNICEF, GTZ. Agosto, 2004. www.observatoriofiscal.org
- Vásconez, Alison (2006) *Política fiscal, equidad y bienestar*. Documento de investigación para Foro. Quito: UNICEF-FLACSO.
- Villanueva, Aguilar Luis (1992) "EL estudio de las políticas públicas". México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual

Carlos de la Torre*

Este trabajo tiene dos objetivos. Primero se discutirán los trabajos que estudian la estabilidad democrática, que va desde 1948 a 1961, para señalar algunos legados de esta etapa en la última fase de gobiernos civiles. Luego se analizarán cómo las visiones populistas, marxista y liberal democrática conformadas durante este periodo continúan informando la forma en la cual los actores políticos y sociales entienden lo democrático.

Debido a que este es un trabajo exploratorio sobre un tema complejo se presentarán hipótesis y argumentos, que para ser debidamente sustentados necesitarán ser investigados en profundidad. Este artículo se basa en mis trabajos sobre la Revolución de Mayo de 1944 (de la Torre 1993) y sobre el populismo (de la Torre 1996; 2000). También se apoya en los resultados preliminares de mis investigaciones sobre el 21 de enero de 2000 y sobre el gobierno de Galo Plaza (1948-52).

Las décadas de los años cuarenta y cincuenta son interesantes por ser un periodo en el que se suceden cuatro gobiernos y en el que no se rompe la Constitución vigente. Además, durante esta época se definieron algunos rasgos del sistema político que todavía lo caracterizan. Se crearon partidos que funcionan como maquinarias electorales y que reclutan el voto a través del clientelismo político (Menéndez-Carrión 1986; Quintero y Silva 1991 Vol. II). También fue un periodo en el cual se manifestaron diferentes formas de comprender y vivir la democracia que continúan informando las prácticas políticas de hoy. Estas formas de vivir y de interpretar la democracia se las puede caracterizar como tipos ideales y diferenciarlas en: populista, marxista y liberal democrática.

Para los primeros, la democracia se basa en la ocupación de espacios públicos en nombre de un líder que articula un discurso maniqueo en que la política se vuelve una lucha moral y ética entre el pueblo y la oligarquía (de la Torre 2000). La voluntad popular encarnada en la figura del líder se expresa y conforma en rituales y en mítines políticos. De acuerdo a esta versión de qué es lo democrático, no importan tanto respetar los procedimientos constitucionales ni la normativa si éstos aparecen como impedimentos para que el líder alcance la redención de los humildes. Velasco Ibarra, sus caciques, los velasquistas de a pie, al igual que los líderes y miembros de Concentración de Fuerzas Populares son quienes articularon estas prácticas y visiones que las podemos caracterizar como formas litúrgico-populista.

Los marxistas vieron la democracia como una serie de políticas económicas que garantizarían la igualdad económica y social. La democracia, además fue entendida como la participación popular sin intermediarios en asambleas en las cuales se expresa la voluntad popular. La democracia liberal para el partido comunista y para algunas facciones del socialismo fue vista, desde una visión etapista y utilitaria como una oportunidad, ya sea para organizar a las masas para la revolución, o para lograr reformas que les permiti-

* Profesor de Flacso. Coordinador del Doctorado en Estudios Políticos.

ría llegar al poder para implementar la democracia verdadera que no contemplaba las libertades civiles y políticas por las que ellos mismos lucharon durante la etapa nacional-burguesa.

La visión de que lo democrático debe basarse en el respeto a los derechos de los ciudadanos, en el respeto a la normativa y a los procedimientos fue articulada y practicada por Galo Plaza y sus seguidores que conformaron el Movimiento Cívico Democrático Nacional y por algunos socialistas y liberales que colaboraron y compartieron este proyecto. Plaza también buscó la modernización del Ecuador partiendo de estudios técnicos y buscó realizar reformas educativas y mejorar las condiciones de vida de los más pobres en particular de los campesinos indígenas. Estas reformas fueron interpretadas por Plaza como “experimentos en la educación por la democracia” (Plaza 1955a).

El periodo de la posguerra, además interesa por ser una época de democratización en América Latina. Entre, 1944 y 1946 con pocas excepciones, la mayoría de estados latinoamericanos tuvieron gobiernos civiles y experimentaron la consolidación y el crecimiento del movimiento obrero (Rock 1994: 1). Para 1948 terminó en la mayoría de países de la región este periodo de democratización y de crecimiento de la izquierda y de las organizaciones obreras (Bethell y Roxborough 1992: 16). El Ecuador es un caso anómalo pues, entre 1948 y 1961 se vive un periodo en el cual se suceden varios gobiernos civiles. Bethell y Roxborough explican esta anomalía señalando que si bien durante el gobierno de Galo Plaza se da una fase democrática ésta termina con la tercera presidencia de Velasco Ibarra (1952-56) que, según estos autores establece un régimen autoritario y populista (Bethell y Roxborough 1992:17).

Si bien los historiadores británicos tienen razón de destacar los rasgos autoritarios del tercer velasquismo, en el que se clausuró el periódico “El Comercio” de Quito, en el que se reprimió a estudiantes y en el que el destacado periodista Alejandro Carrión fue obligado a comer excremento humano por los pesquisas, no se puede ignorar que Velasco terminó su periodo para ser sucedido constitucionalmente por Camilo Ponce (1956-60) para luego volver a su cuarta presidencia que terminó con la ruptura de este periodo democrático.

La “estabilidad democrática” 1948-1961

Revisando los análisis de los científicos sociales sobre el periodo 1948-61 se encuentran cuatro posibles aproximaciones para entender la estabilidad democrática. La primera fue articulada por Agustín Cueva (1988 [1972]), quien señaló que la principal razón de la estabilidad radicó en la coyuntura económica provocada por el incremento de las exportaciones y por el crecimiento del PIB. Si bien, en un trabajo posterior señaló que el auge bananero no provocó mecánicamente esta estabilidad, sino que fue de la mano con la extensión del modo capitalista y la transformación de los señores feudales de la sierra en burgueses y en la incorporación de la clase media al sistema, la razón que explica en última instancia esta estabilidad “desarrollista” es la economía (Cueva 1983). El problema con la interpretación de Cueva, no es sólo su determinismo que concibe a la política como derivada de lo económico sino que también su visión dogmática que descalifica como burguesas y, por lo tanto como engañosas a las innovaciones políticas que se dieron durante esta época.

Una segunda interpretación sobre la estabilidad democrática puede derivarse del libro de Robert Norris, “El gran ausente”. Basándose en la historiografía tradicional para la cual la política se basa en las luchas, reyertas y conspiraciones de los grandes hombres Norris (2004) escribió una biografía política rigurosa aunque convencional de Velasco Ibarra. Para entender el tercer velasquismo, que es el único periodo en el que el caudillo terminó su mandato y contrarrestarlo con los periodos que no los pudo concluir, Norris analizó las reyertas y las conspiraciones de los políticos. Velasco no cayó durante su tercera presidencia porque fracasaron las conspiraciones en su contra y porque sus opositores no pudieron ponerse de

acuerdo en cómo tumbarlo. Para Norris, la política no se basa ni en las instituciones que constriñen o facilitan ciertas prácticas, ni en los intereses de clase. Más bien se explica por los amores y los odios, las envidias y las alianzas frágiles entre personajes con grandes egos.

Si bien la hipótesis de Norris debe ser estudiada, pues es necesario analizar a la política como un campo no derivado de lo económico y en el que los egos y las acciones de los políticos son importantes, su análisis es demasiado voluntarista. Las acciones de los políticos se dan dentro de determinados contextos institucionales y socio-económicos que las limitan. El reto para el análisis es tomar en cuenta las acciones de los políticos pero dentro de los marcos institucionales y socioeconómicos que constriñen o facilitan sus acciones.

Patricio Quevedo (2004) presenta una tercera interpretación. Señala que, la estabilidad democrática de este periodo se explica por la Constitución de 1946 sobre todo por “las normas prácticas de la cotidiana y trabajosa operación de la maquinaria estatal”. Dos artículos de esta constitución el 179 y el 80 crearon el Consejo Nacional de Economía (CNE) y otorgaron al presidente la facultad de emitir decretos leyes de orden económico si fuese requerido por el CNE. La posibilidad de que un grupo colegiado dirija la economía y la posibilidad del presidente de gobernar sin recurrir a los largos trámites de leyes en el congreso donde se dan las trabas, las demoras, la corrupción y los cambios de camiseta permitieron que Plaza, por ejemplo sienta las bases para el *boom* bananero.

Una cuarta interpretación sobre este periodo es la de Rafael Quintero y Erika Silva (1991 II: 75-150). Señalan, que la creación de un tipo de democracia restringida y una manera particular de funcionamiento del sistema político explican la estabilidad de este periodo. Es así, que entre 1944-1963 surge el régimen de partidos políticos caracterizado por maquinarias electorales más que por partidos ideológicos por su carácter regional, y porque “desde su propia constitución este sistema partidista ecuatoriano expresó la tendencia, hasta el presente, de inestabilidad partidista, débil partidismo y faccionamiento partidista con coaliciones inestables” (Quintero y Silva 1991 II: 77).

Si bien se dio una expansión del electorado del 9.5% en 1948, al 18% en 1960 y éste se incrementó de manera dramática en Esmeraldas 892%, Los Ríos 610%, El Oro 300% y Guayas 285%, este sistema siguió siendo excluyente (Quintero y Silva 1991 II: 78; 116). Durante todo este periodo se prohibió el voto de los analfabetos excluyendo a los más pobres de la ciudad y del campo, así como a los indígenas y a los afrodescendientes. Además, se limitó el número de votantes con la obligatoriedad de renovar la inscripción en cada elección, con los requisitos de residencia para votar, y con las multas y sanciones a quienes no sufragaban (Quintero y Silva 1991 II:114-115).

Siguiendo a Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), la democracia que se estableció durante este periodo fue de carácter restringido. Se excluyó a una gran proporción de la población del derecho al voto. En palabras de Blanksten (1951: 74), “la estructura del electorado ecuatoriano tiene leyes diseñadas para obligar a que los hombres “blancos” voten y para prevenir que lo hagan las grandes masas de la población –Indios, cholos montubios y negros-.” Si bien, durante el periodo de Plaza se respetaron los derechos civiles, éste no fue necesariamente el caso en los regímenes velasquistas durante los cuales no se respetaron los derechos de expresión y asociación. Además se dejó intacto el poder de los terratenientes que según, estos autores constituyen el grupo menos favorable a la extensión y a la consolidación de la democracia.

Es así, que si bien se dieron procesos de modernización de algunos sectores de terratenientes de la sierra el poder de esta clase que explotaban a los campesinos a través de regímenes de producción que requerían grandes números de trabajadores a los cuales se les pagaba con una combinación de salario y trabajo semi-forzado siguió sin ser tocado por el estado.

La democratización de finales de los años 70, principios de los años 80 tiene la característica de incorporar masivamente a quienes fueron excluidos del voto por ser analfabetos. Quintero y Silva (1991 III: 265-266) señalan que el electorado se incrementó en un 32.3% y en las regiones de fuerte presencia campesina e indígena en un 45%. Si bien, esta nueva fase democrática se sustentó en la incorporación y ciu-

dadación de muchos que antes habían sido excluidos y a que sus arquitectos se la imaginaron como la inauguración de un nuevo régimen político asentado en partidos políticos modernos e ideológicos que replazarían las prácticas populistas y caudillistas del pasado (de la Torre 1996: 17-25), muchas de las prácticas políticas que se estrenaron en los años 40 continúan caracterizando a la lucha política en esta nueva etapa democrática.

Estudios empíricos han demostrado que los partidos políticos de diferentes ideologías se relacionan con los pobres a través del clientelismo. Es así que, partidos populistas como Concentración de Fuerzas Populares (Menéndez-Carrión 1986) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (de la Torre 2000; Freidenberg 2003) recurren a estas prácticas, que son las mismas que utilizan partidos de centro como la Democracia Popular y la Izquierda Democrática en Quito (Burgwall 1995).

El clientelismo funciona como una herramienta de dominación y como una estrategia de los pobres para conseguir recursos. La legitimidad de los caciques depende de los recursos y de la información que puedan distribuir entre sus redes. Los pobres apuestan a varios caciques y éstos no tienen más lealtad con un político que la capacidad del político de “hacer obras.” Con una mentalidad suma-cero, los políticos están más interesados en captar los recursos del estado para asegurar la lealtad de clientelas a través de la distribución de recursos que en respetar los procedimientos democráticos (de la Torre 2000: 86).

El continuo intercambio entre favores y votos ha ido conformando una cultura política basada en lealtades particularistas. Ya que los políticos no hacen valer los derechos universalistas que están escritos en las constituciones, como son por ejemplo, el acceso a la salud o a la educación, sino que hacen favores a grupos específicos, como son el ayudar a conseguir una cama en un hospital o un cupo en una escuela, los derechos son entendidos y vividos como favores. La mayoría de los pobres no son reconocidos como personas con derechos y obligaciones, tampoco se ven así mismos como ciudadanos. Sus prácticas cotidianas para sobrevivir los sitúan en relaciones de dominación, amistad y lealtad con políticos que hacen favores y dicen amar y sacrificarse por los pobres. Si a esto se añade la ausencia de un estado de derecho, que proteja a todos los individuos de la violencia estatal y de los abusos de poder de los poderosos, no sorprende la importancia de las redes clientelares para la supervivencia de los pobres.

Desde el retorno a la democracia, al menos 9 listas han competido en las diferentes elecciones y al menos 9 partidos han tenido algún tipo de representación en el parlamento (Pachano 2004: 73). Los partidos funcionan como maquinarias electorales personalistas, y los políticos y los partidos están desacreditados en los sondeos de opinión pública. Es más, las destituciones semi-legales de los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez por el congreso evidencian que la democracia entendida como el respeto a los procedimientos no siempre se respeta. De la misma manera, una condición básica de la democracia es que se respete la voluntad de los ciudadanos en las urnas no se cumple desde febrero de 1997, pues tres presidentes que ganaron elecciones libres fueron sustituidos con artimañas legales.

Cuadro No. 1 Votación regional de los partidos Diputados provinciales 1979-2002				
Partido	Total	Costa	Sierra	Amazonía y Galápagos
PSC	100	66.7	31.8	1.6
ID	100	30.2	65.5	4.3
PRE	100	75.3	23.4	1.4
DP	100	28.3	66.4	5.3

Tomado de Pachano (2004: 83)

El cuadro 1 ilustra que los partidos políticos no tienen mayor representatividad a nivel nacional. De los cuatro partidos más importantes, el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) son eminentemente costeños y la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP) son serranos. Si bien, los partidos políticos no pueden agregar intereses a nivel nacional y sus candidatos obtuvieron porcentajes más bajos que los *outsiders* y los independientes en las elecciones nacionales del 2002, siguen generando apoyos a nivel regional y local pues funcionan como maquinarias que expresan los intereses de clientelas y de corporaciones locales. Por ejemplo, los candidatos de los partidos grandes como la Izquierda Democrática, el Partido Social Cristiano y el Partido Roldosista Ecuatoriano apenas alcanzaron el 38,1% de los votos en las elecciones presidenciales del 2002, mientras que los independientes Lucio Gutiérrez, Álvaro Noboa y León Roldós lograron el 53,1% de los votos válidos. A diferencia de los resultados presidenciales, el congreso del 2003 estuvo dominado por los partidos políticos que vienen actuando desde el retorno a la democracia que alcanzaron el 70% de los representantes (Montúfar 2004: 89-90).

Las diferentes visiones sobre la democracia

Esta sección analiza tres formas de vivir y concebir la democracia: la marxista, la populista y la liberal. Se las analiza como tipos ideales y se comparan las prácticas y discursos de los años cuarenta con los de la actualidad para demostrar cómo estas visiones continúan informando las formas de hacer política.

Las interpretaciones marxistas

Para la izquierda, la “Revolución Gloriosa” del 28 de mayo de 1944 y en menor medida la insurrección o la “Comuna de Quito” de enero del 2000 fueron dos momentos en los cuales se pudo alcanzar la verdadera democratización del país. La Gloriosa fue una insurrección popular en contra del gobierno liberal de Carlos Arroyo del Río. Éste había llegado al poder en elecciones, que si bien fueron avaladas por el Congreso fueron vistas por grandes sectores de la población, como fraudulentas. Velasco Ibarra que perdió esta contienda protagonizó una fallida insurrección para defender su supuesto derecho a la presidencia (de la Torre 1993).

Durante el gobierno de Arroyo del Río el país perdió la guerra con el Perú. Este “desastre nacional” que resultó en la pérdida de la mitad del territorio nacional fue interpretado como consecuencia de la corrupción e ineptitud del alto mando militar y del presidente. Además se vivió un fuerte periodo inflacionario. “Los precios de los alimentos básicos subieron entre 1938 y 1944 en un 400%, mientras que el promedio de remuneración real disminuyó de 164,44 sucres en 1941 a 133,31 sucres en 1943” (INIESEC 1984: 46-47).

La negativa del gobierno de Arroyo del Río a que Velasco Ibarra regrese desde su exilio para dirigir su campaña electoral en 1944, y la percepción de que se cometería un nuevo fraude electoral llevaron a que algunos líderes de Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), junto a mandos medios del ejército protagonicen una sublevación militar en Guayaquil. ADE, que auspició la candidatura de Velasco Ibarra estaba formada por todos los partidos políticos, esto es desde el conservador al comunista, exceptuando al partido liberal. Luego de un combate en Guayaquil, entre los insurrectos y los carabineros se aseguró el triunfo y las noticias del éxito de la revolución terminaron en celebraciones en la mayor parte de ciudades del país luego de que Arroyo del Río abandonase el poder.

Durante la primera fase del segundo velasquismo, la izquierda consolidó la formación de la Confederación de Trabajadores del Ecuador CTE dirigida por comunistas y socialistas, se fundó la

Federación Ecuatoriana de Indios FEI, y se dictó la Constitución de 1945 vista como progresista por la izquierda. En marzo de 1946, Velasco encarceló a los izquierdistas y con apoyo conservador se redactó una nueva normativa la de 1946 que para la izquierda fue de derechas, pero que según interpretaciones recientes permitió la gobernabilidad entre 1948-1961 (Quevedo 2004). En todo caso, La Gloriosa fue vista por la izquierda como la oportunidad perdida de hacer la revolución o de conseguir avances democráticos duraderos. Por ejemplo, para Silvia Vega “el análisis del 28 de mayo implica la confrontación de estrategias políticas y significa para los partidos de izquierda, un punto de referencia para afirmar o superar sus líneas políticas” (1987: 139).

El apoyo de la izquierda, a ADE y a Velasco se explica por su visión etapista de la revolución. Primero había que desarrollar reformas democrático-burguesas entre las que sobresalían la eliminación del modo de producción feudal en la sierra y el establecimiento de libertades básicas (de la Torre 1993: 92-101). Pero si bien, los marxistas lucharon por el establecimiento de libertades básicas liberales no estuvieron comprometidos, ni teórica ni normativamente con estas conquistas y libertades democráticas, pues en una futura sociedad comunista no tendrían cabida. Además, y al igual que la mayoría de su compatriotas, fueron oportunistas en aliarse con Velasco a quien vieron como un líder que generaba movilización entre las masas y por lo tanto les ayudaba a construir un movimiento popular (de la Torre 1993: 233-235).

El 21 de enero de 2000, evento en el que el presidente Jamil Mahuad fue depuesto luego de una insurrección o golpe de estado en que participaron los líderes de los movimientos sociales, del movimiento indígena y sectores de oficiales medios de las fuerzas armadas fue visto por sus partícipes e inspiradores de izquierda como un “avance del bloque histórico” y aún fue calificado como la “Comuna de Quito” (Saltos 2000a: 167).

Para los marxistas, la democracia tuvo varios significados durante estos eventos. Para empezar, fue la inspiración de la estrategia de la sublevación de enero de 2000 de construir un poder dual y de presentar a las asambleas y parlamentos de los pueblos como instancias genuinamente democráticas. La democracia para los marxistas fue entendida no sólo como un régimen político sino y, sobre todo, como una forma de convivencia social basada en políticas económicas que favorezcan a la mayoría de la población. La democracia fue vista por sus resultados en tanto distribución del ingreso, gasto público del estado, etc. Además se presentó a la democracia directa y sin intermediarios, la de las asambleas y parlamentos de los pueblos, como una alternativa realmente participativa frente a la democracia formal-liberal. Algunos marxistas además idealizaron a la comunidad andina como “una organización que enfrenta al estado” (Saltos 2000: 216) y que tiene una “visión civilizadora alternativa” (Saltos 2000: 216.).

Para muchos marxistas, en resumen, tanto en los años treinta como en la actualidad, la democracia se basa más en las políticas económicas y sociales que garanticen la igualdad económica y social que en las libertades liberales. Además a diferencia de los liberales que buscan formas de representación y participación mediadas por los partidos políticos, para los marxistas la verdadera democracia no necesita intermediarios sino que a través de asambleas, comunas y otros mecanismos de democracia directa se articulará de mejor manera y sin la influencia de representantes la auténtica voluntad popular.

La democracia litúrgica-populista

El populismo se inició con el velasquismo (1933-72), cuando quienes estaban excluidos de la política demandaron no sólo ser escuchados en momentos excepcionales tales como las rebeliones y revueltas, sino que exigieron ser parte del juego cotidiano por el poder. Lucharon por el derecho al sufragio, por el fin del fraude electoral y porque se eliminen las restricciones al voto. José María Velasco Ibarra inició un nuevo estilo político. Su estilo electoral se caracterizó por marchas y concentraciones con las que se ocuparon las

plazas y las calles de las cuales estaban excluidas las personas humildes. En estos ejercicios de democratización de los espacios públicos participaron tanto ciudadanos, que cumplían con los difíciles requisitos para votar, como no votantes. Ya que la democracia se la vive en las calles, donde el pueblo tiene el derecho y la obligación de vitorear a su líder, no importó respetar el derecho a la libre expresión de sus rivales contruidos como enemigos.

Velasco Ibarra fue visto por algunos de sus partidarios como el redentor de la nación. También se autoconvenció de que era la encarnación de los anhelos y valores democráticos del pueblo a tal punto que creyó ser el Mesías del que hablaban algunos de sus seguidores. Luego de las insurrecciones populares de mayo de 1944, conocidas como “La Gloriosa”, Velasco Ibarra fue transformado en el “Gran Ausente”, el político exilado que regresaría al país para redimirlo de todos sus males (de la Torre 1993; 2000: 28-79).

Esta visión de que la verdadera democracia está en las calles y en la ocupación de espacios públicos todavía perdura y se ha ilustrado en las caídas de los tres presidentes que han sido electos desde 1996. Manifestaciones en Quito y otras ciudades de la sierra, en enero y febrero de 1997 fueron usadas como razón o excusa para que los militares le retiren su apoyo y el congreso deponga a Abdalá Bucaram con la artimaña legal de su incapacidad mental para gobernar.

En enero de 2000, la toma del congreso por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y por militares de rangos medios fue la explicación que dieron los militares para retirar su apoyo al presidente Jamil Mahuad y para que el congreso nombre al vicepresidente Gustavo Noboa como su sucesor. De igual manera, las manifestaciones en contra del presidente Lucio Gutiérrez, en abril de 2005 fueron la razón que dieron las fuerzas armadas para retirarle su apoyo y para que el congreso lo cese por supuestamente haber abandonado el cargo y nombre como sucesor a su vicepresidente Alfredo Palacio.

Los mitos de que la democracia está en manos del pueblo y que éste tiene la capacidad para poner y tumbar presidentes a la vez que tienen un gran potencial movilizador, que ha podido funcionar por la negativa de los militares a reprimir, tiene también consecuencias desestabilizadoras y anti-democráticas. Difícilmente se puede sostener que son más democráticas las marchas de miles de ciudadanos, que los votos que llevaron al poder a estos mandatarios.

El populismo ha ido de la mano con una construcción discursiva de la política como una lucha ética entre el pueblo encarnado en el líder y la oligarquía como la representación del mal. Si bien, la confrontación discursiva del pueblo contra la oligarquía ha estado presente en la política ecuatoriana desde que Velasco Ibarra la inaugurase en los años 30 y 40, los grupos sociales asignados a estas categorías no han permanecido inmutables. En los años 40, Velasco Ibarra, al igual que muchos grupos de la sociedad civil construyeron los términos pueblo y oligarquía con referentes eminentemente políticos. La oligarquía fueron las “argollas” del partido liberal que se mantenía en el poder gracias al fraude electoral y el pueblo eran los ciudadanos cuya voluntad electoral no se respetaba. Esta construcción política del pueblo excluía a quienes no podían votar por ser analfabetos y a los indígenas y afroecuatorianos que ni votaban ni eran vistos como parte de la nación (de la Torre 2000: 28-80).

Desde la creación de Concentración de Fuerzas Populares a finales de los años 40, la categoría “el pueblo” adquirió significados sociales (Guerrero 1994; Martz 1989). “El pueblo” son los pobres que se diferencian de la oligarquía y de los ricos en términos socioeconómicos, culturales, políticos y de estilos de vida. Cuando se dio una dimensión étnica a la oposición del pueblo contra la oligarquía se sostuvo que la lucha fue entre la “gente de ‘aristocracia’ y los ‘cholos’” (CFP 1958: 19). Por esta razón se caracterizó al CFP, como “auténticamente popular... y que no admite la superioridad de castas ni de clases (CFP 1958: 24). Estas construcciones discursivas del pueblo no incluyeron a los indios y los negros. Más bien se sostuvo que el mestizaje, definido como “crisol de equilibrio racial,” junto a la extensión del “habla castellana, en forma correcta, a todos los rincones del país” serán los mecanismos que permitirán aglutinar y cohesionar a todos los ecuatorianos (CFP 1958: 43).

Otro ejemplo de la construcción de la categoría “el pueblo” como clases bajas, honestas y mestizas fue el famoso discurso de José María Velasco Ibarra “¡Querida Chusma!” en Quito, durante la campaña presidencial de 1960. En éstas compitieron Velasco Ibarra, candidato del Frente Nacional Velasquista (*grupo ad hoc* en el que se encontraban conservadores, arnistas de ultra derecha como Nicolás Valdano Raffo, liberales independientes, y caudillos como Manuel Araujo ex-arnistas transformado en partidario de Fidel Castro y de la Revolución Cubana); Galo Plaza apoyado por el Frente Democrático Nacional integrado por liberales y socialistas; Gonzalo Cordero por el Partido Conservador y Antonio Parra Velasco por la Unidad Democrática Anticonservadora que aglutinó al Partido Comunista, al CFP y a un grupo de socialistas.

Refiriéndose a la descalificación de sus partidarios, por parte de los seguidores de Galo Plaza y de Gonzalo Cordero como “la chusma,” Velasco citó al Presidente Allessandri que decía en ocasión análoga:

“¡Querida chusma, con vosotros cuento para levantar la grandeza internacional de pueblo...! (aplausos). Solemne insolencia: “chusma, chusma.” En esta chusma hay artesanos beneméritos, de gran corazón y noble espíritu; en esta chusma hay mujeres abnegadas que sacrifican su existencia para salvar a sus hijos de la pobreza, por educarlos, por redimirlos, por darlos a la patria; en esta chusma hay campesinos que siembran, cosechan...; en esta chusma hay brazos esforzados, grandes almas, nobles espíritus, hombres que saben morir por su ideal, hombres que saben luchar y vencer por dar al país la libertad electoral; ¡esta chusma es el alma de la patria, esta chusma es la que redime a la República de la corrupción, del estancamiento egoísta, calculador y corrompido en que hoy está; sí esta chusma es la que nos purifica, nos da fuerzas y nos levanta! ¡Pobres señores del gamonalismo estrecho y miserable!” (Aplausos) (Velasco Ibarra *s/f.* 247).

La oposición del pueblo trabajador, pobre y mestizo es en contra de los gamonales estrechos, no de todos los ricos, pues entre las personas de clase alta hay personas honestas que comprende a la chusma. Entre éstos se encuentra nada menos que Velasco Ibarra.

Cuando el CFP conquistó la presidencia de la República con la elección de Jaime Roldós en 1979 se modificaron los significados del término “el pueblo.” En su mensaje a la nación al asumir el mando el 10 de agosto de 1979, Jaime Roldós se preguntó “¿para quién hablo?” Su respuesta fue no excluir a nadie y mencionó a los “humildes hermanos ecuatorianos... mis hermanos indígenas, los montubios, los negros del Chota y Esmeraldas” (Roldós 1982: 10). Además de incluir a diferentes grupos étnicos, Roldós dio parte de su discurso en kichwua, idioma que por primera vez fue usado por un presidente en un mensaje a la nación. Esta apelación política a los indígenas y otros grupos étnicos destacando sus particularidades, no fue sólo una estrategia para conquistar los votos de quienes recientemente habían sido incorporados a la política al eliminarse las restricciones al voto de los analfabetos. Estos cambios discursivos, sobre quién está incluido en la categoría “el pueblo”, que se inauguran junto con el nuevo proceso democrático marcarán el discurso político de las décadas posteriores.

Durante la rebelión o golpe de estado en contra del presidente Jamil Mahuad en el año 2000, los líderes indígenas y los militares encabezados por el coronel Lucio Gutiérrez articularon una visión diferente de quién es el pueblo. El verdadero pueblo son los indígenas que ocuparon los espacios públicos de los cuales se sienten marginados como el Palacio de Justicia y el Congreso. Los indígenas no sólo pasaron a encarnar al pueblo, también fueron vistos como la vanguardia de éste en las luchas en contra de la corrupción, de las políticas de ajuste estructural y de defensa de la soberanía nacional.

El populismo ha tenido significados ambiguos para la democracia. Por un lado, ha sido una forma de protesta y resistencia a proyectos de modernización que en base a argumentos supuestamente universalistas y racionalistas excluyen a grandes sectores de la población vistos como la encarnación de la barbarie. Frente a estos proyectos civilizatorios de las élites, el populismo reivindica lo que supuestamente son las

formas de ser y vivir de los pobres y de los excluidos, que de ser considerados como obstáculos para la modernidad y el progreso se transforman en la esencia de la nación.

Pero, debido a que el pueblo no existe como un dato objetivo que está ahí presente, sino que es una construcción discursiva, hay que preguntarse quién lo construye y qué características le son atribuidas. La categoría el “pueblo” es construida por líderes que dicen encarnarlo. Esta apropiación autoritaria de lo que debe ser el pueblo tiene un doble sentido. Si bien han devuelto la dignidad a los de abajo como cuando los insultos de “chusma” como clases bajas y vulgares fueron resignificados como la esencia de la nación por Velasco Ibarra, “el pueblo” es una categoría construida de manera autoritaria y excluyente. El líder decide cuáles son sus valores y virtudes y qué formas de ser deben caracterizar a lo popular.

La representación populista se basa en la identidad entre el pueblo, visto como un conglomerado que tiene una sola voz e intereses, con el líder, encarnación de los valores populares, nacionales y democráticos. En esta identificación del pueblo-unitario con el ególatra que dice encarnarlo, no hay espacio para que se articulen las diferencias que caracterizan a la sociedad moderna. Quienes no están incluidos o no existen, o son parte de la anti-nación oligárquica, o son borrados del imaginario autoritario de lo popular. El anti-pueblo y el no-pueblo no tienen espacios donde puedan expresar su disensión. Tampoco tienen derechos, pues al estar en contra del mandato del líder atentan contra los intereses de la nación y del pueblo que no son otros que los del líder.

Si bien la representación populista es excluyente y el discurso populista es autoritario, el populismo es vivido como profundamente democratizante e incluyente. El populismo moviliza pasiones e incorpora a personas que o bien han sido excluidas de la política o no han tenido interés de participar, por lo que Margaret Canovan (1999) señala que constituye la fase redentiva de la democracia. Pero, la movilización populista no siempre se da dentro de canales que respeten las normativas de la democracia liberal. Es más, en muchos casos, los procedimientos del estado de derecho son vistos como trabas e impedimentos para que se exprese la voluntad única y homogénea de las masas que no son otras que las que articula el líder.

Un experimento en la democracia: el gobierno de Galo Plaza 1948-52

En varias publicaciones académicas, Galo Plaza (1955; 1955a) calificó a su gestión como un experimento en la democracia. Esta referencia a la ciencia y tecnología se explica, por un lado, por la fe de Plaza en que se podía y se debía gobernar basándose en estudios técnicos y en estadísticas que permitiesen asentar las políticas estatales en datos reales y no en las especulaciones de los gobernantes. Esta diferenciación entre la especulación filosófica y la racionalidad científico-tecnológica se basaba en parte en marcar diferencias con Velasco Ibarra.

Por ejemplo, en su discurso al posesionarse como presidente el 31 de agosto de 1948, Plaza se diferenció del “providencialismo” del caudillo y sostuvo que “debe terminar la absurda dispersión de fondos en innumerables proyectos viales, siempre inaugurados y jamás concluidos” (Plaza 1949: 28; 44). Esta visión, además se enmarcaba en las discusiones de la posguerra sobre la necesidad de lograr el crecimiento económico y el progreso entendido como una mejora en las condiciones de vida de la población, a través de los estudios científicos, de las misiones técnicas. Será precisamente una innovación de su gobierno el sustentar la acción estatal en estudios técnicos.

Por primera vez se contrató y pidió el apoyo de misiones y de técnicos extranjeros y nacionales, que redactaron alrededor de 100 estudios, entre los que destacaron los auspiciados por la CEPAL, la FAO, la OIT, el Banco Mundial y la ONU (“lista de estudios realizados durante el gobierno de Plaza”, Archivo de la Fundación Galo Plaza Lasso, AFGPL). La noción de experimento por la democracia, también buscaba contrarrestar las ideas de la época, de que las naciones latinoamericanas no estaban preparadas para la democracia por su cultura y tradiciones.

Plaza sustentó que su gobierno fue una prueba clara de cómo se pudo gobernar democráticamente en un país de gran inestabilidad como el Ecuador, que entre 1924 y 1947 tuvo “veinte y siete jefes de estado, cuatro presidentes en un mes, seis constituciones e innumerables de las llamadas revoluciones” (1955:27). Dentro del contexto de la posguerra y de la guerra fría, la democracia para Plaza, también fue un experimento que a través de la “prosperidad, la justicia social y la libertad” frenarían al comunismo, visto como la “más grande amenaza a nuestra forma de vida” (Plaza 1955: 11; 14).

La democracia para Plaza se sustenta en la “libertad, el respeto a la voluntad del pueblo, en la estricta obediencia a las leyes” (1955: 31). Estas ideas fueron expuestas en su plataforma electoral cuando explicó su ideario político en los siguientes términos:

“profundo respeto a la dignidad humana...de los derechos humanos y de las garantías fundamentales, libertad de vivir sin hambre y sin temor, libertad de pensar, de expresarse, de creer, lo que necesariamente implica el mantenimiento y el perfeccionamiento de las garantías políticas esenciales: libertad de reunión, de asociación y especialmente.. libertad de sufragio” (Plaza 1947).

Este mensaje liberal y de tolerancia se dio en un contexto de intolerancia religiosa decimonónica. Por ejemplo, durante la campaña electoral de 1948 circularon hojas volantes en las que se sustentaba que “si un católico votare por candidatos liberales será responsable, no solamente de una traición a sus principios católicos, sino también de una traición a la República” (Hoja volante 170 Biblioteca Audio Espinosa Polít BAEP). La periodista Lilo Linke (1960: 108) quien vivió en el país desde mediados de los años cuarenta señala que el Arzobispo de Quito, Carlos María de la Torre en una carta pastoral de septiembre de 1951 recordó a los fieles que estaba prohibido mandar a sus hijos a colegios no católicos como los evangélicos o mixtos.

Otro buen ejemplo de la intolerancia en contra de los evangélicos, a los cuales se les atacaba con piedras y palos, es la hoja volante “Contra Dios y la Patria” en la que se liga al protestantismo con la masonería imperialista y el dólar en los siguientes términos: “la Evangelical Mission Covenant Church of America y todas las sectas protestantes de Norteamérica, aliadas, avanzadas de la masonería imperialista, al servicio de los adoradores del dios dólar.” (Hojas Volantes BAEP).

Para Plaza, el concluir su periodo y traspasar democráticamente el poder a su rival, Velasco Ibarra fue “en el plano de la Libertad el experimento más trascendental de nuestra historia.. Hemos comprobado que la mayoría del pueblo sabe hacer buen uso de las libertades” (Plaza 1952). Señaló que si bien fue objeto de ataques viles y bajos por sus detractores políticos, a diferencia de otros mandatarios fue tolerante. Esta fue la base para que la mayor parte de la prensa juegue durante su gobierno con un “gran sentido de responsabilidad” (1955: 37).

Las libertades se dieron dentro de la construcción y el apego a las instituciones. Señaló que nunca recurrió a las facultades extraordinarias para solventar las crisis como fueron el terremoto de 1949 en la que murieron más de 6.000 personas y 100.000 se quedaron sin hogar. De manera similar señaló que no utilizó mecanismos de fuerza para sortear las conspiraciones del CFP, que en julio de 1950 protagonizaron una fallida insurrección. Este apego a la legalidad permitió la estabilidad política vista por Plaza como una de las condiciones más importantes para el progreso (1955: 8). Es por esto que, Linke (1960: 32) anotó que “la principal distinción del gobierno de Galo Plaza fue su naturaleza democrática.”

Durante su campaña electoral y en su discurso de posesión, Galo Plaza se presentó, no como un político sino como un independiente y sobre todo como “un modesto hombre del campo” (1949: 28). Pero, a diferencia de Velasco Ibarra (1937) que se sintió el representante del pueblo que está mas allá de los partidos políticos, Plaza señaló la importancia de los partidos políticos en una democracia y su interés en fortalecerlos. Plaza estaba convencido sobre la necesidad de crear un nuevo estilo político. Éste se basaría en el respeto a las libertades, en una aproximación pragmática y técnica de gobierno que permitiesen la esta-

bilidad y el progreso, y en un estilo de liderazgo sustentado en la cercanía del presidente con la gente común, por lo que asistía al fútbol y a los toros y manejaba su *station wagon* todos los fines de semana a su hacienda Zuleta (1955: 35).

Lo que no deja de asombrar, es que un terrateniente que por el lado materno estaba ligado a las familias aristocráticas de la sierra se autodefiniese, tanto en el contexto internacional, como en el nacional como un *farmer* o como un modesto agricultor. Tal vez lo hacía, para recalcar su condición de no ser un político y para enfatizar sobre todo ante audiencias norteamericanas su calidad de hombre común y de clase media que se comportaba como tal y no como un presidente aristocrático. Con este fin, durante su gobierno se publicitó que durante su juventud, en la época de la gran depresión se ganó la vida vendiendo manzanas en la Gran Manzana.

La democracia para Plaza, además se sustentaba en una serie de experimentos sociales. Vio en la educación la clave para crear las precondiciones del vivir democrático. Para forjar una élite tolerante creó el Colegio Americano como un espacio donde se enseñarían los valores de la tolerancia y de la democracia a los niños de las élites y de las clases medias. Pero también presentó a su Hacienda Zuleta, como un ejemplo en el cual los campesinos indígenas a través de la educación, mejores salarios y programas de salud se transformarían en ciudadanos. “Si es que el indígena se transformará en un ser humano libre, un ciudadano completo de este país, y si su país se transformará en una verdadera democracia incorporándolos a las actividades políticas y cívicas, el único camino efectivo de acción es dar al indio una educación con líneas prácticas y sensibles” (Plaza 1955a: 69).

Si funcionaron o no sus experimentos para la educación democrática son preguntas abiertas. ¿En que medida las élites educadas en el Colegio Americano fueron más tolerantes y democráticas que aquellas educadas en otros colegios? ¿Se podían repetir las experiencias paternalistas de reforma social de Zuleta en otras haciendas? ¿Hasta qué punto se pudo pensar que sectores terratenientes que buscaban mejorar la productividad de sus haciendas podían tener un interés en transformar a los campesinos indígenas en ciudadanos? En todo caso, a menos que el proyecto de Plaza se hubiese aplicado desde el estado, en todo el país fue bastante ingenuo en pensar, que en todas las haciendas se podían crear experimentos democráticos, pues los trabajos de varios investigadores han demostrado que esta clase es la más reacia en permitir la incorporación de los excluidos y la democratización de la sociedad (Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992).

El conflicto entre el CFP y Plaza es interesante para analizar, por un lado el carácter democrático-liberal de su proyecto, y a la vez las limitaciones de éste de incorporar a los sectores populistas y a sus bases que vivían en condiciones de exclusión económica, de precariedad legal y de exclusión política en las barriadas urbanas, en especial en Guayaquil (Menéndez-Carrión 1986).

Concentración de Fuerzas Populares fue fundada en Guayaquil, a finales de los años cuarenta por Carlos Guevara Moreno y un grupo de intelectuales y políticos de clase media y media alta (Martz 1989 [1980]; Menéndez-Carrión 1986). Además de su discurso populista de pueblo contra trincas, lo más destacado de CFP fue la creación de un partido piramidal y jerárquico que se relacionó con los sectores urbanos a través del clientelismo político. La relación clientelar, no sólo se basó en el intercambio de votos por favores, sino que también fue una relación de carácter semi-permanente a través del cual, los líderes y caciques del CFP se convirtieron en personas que podían resolver problemas tales como la atención médica, problemas con la policía y el dar empleo a sus bases (Menéndez Carrión 1986: 293-299).

Es así, que se conformaron lealtades políticas basadas en discursos que presentaron la política como una lucha total y moral entre el pueblo cefepista y las trincas oligárquicas del gobierno de Plaza. CFP, además utilizó las movilizaciones como mecanismos para demostrar su poder al gobierno y para crear la sensación de que sus seguidores tenían una voz, que no era escuchada por el gobierno regionalista serrano. Dentro de sus tácticas, el semanario “Comentarios del Momento” adquirió un rol especial tanto para

cementar lealtades partidistas, como para a través de la denuncia de supuestas corrupciones, del uso del humor y del insulto personal provocar al gobierno. Esta combinación de un periodismo incitador y militante, con movilizaciones populares fue una constante provocación al gobierno de Galo Plaza.

En un contexto, en el que los mandatarios no siempre respetaron la libertad de prensa, la política de “Momento” fue la de incitar a través del insulto a que el presidente los reprima. Por ejemplo, en el número 19 del 4 de marzo de 1950 se dijo:

“ya nadie cree en la capacidad de hombre ‘práctico’ del Sr. Plaza. Su prestigio de dueño de abundantes majadas y extensos potreros, su debilidad por el inglés y las fotografías, su atuendo de beisbolero americano, risueño y pueril, no han aportado a la nación nada más que abandono, anarquía, miseria y desesperanza.”

Plaza aguantó con buen humor los insultos, y a diferencia de otros mandatarios, no clausuró esta publicación aún luego del fallido intento de golpe de estado del CFP en 1951. Su estrategia fue esperar a que Guevara Moreno y el CFP rompan la ley. En una carta personal al Gobernador del Guayas, Federico Intriago Jr. sostuvo:

“la mejor manera de destruir el mito que tiene el bajo pueblo de la inviolabilidad de Guevara Moreno, es sometiéndolo a una acción de policía en caso de cualquier infracción. Tu sabes tanto como yo que lo importante es destruir el mito ciudadano y no convertirlo en mártir” (julio 3 de 1950, AFGPL).

La estrategia de Momento fue apelar al nacionalismo frente a lo que se calificó como el servilismo de Plaza a los intereses extranjeros. Su utilizó el chauvinismo para criticarlo por traer expertos extranjeros, como cuando Rafael Cuello Serrano lo atacó “por despreciar en forma absoluta la capacidad de los nacionales, hablando en traspasado de la importación de técnicos” (Momento 37, Guayaquil 8 de julio de 1950: 2). El uso del nacionalismo tuvo tonos más serios, cuando varios números de Momento analizaron la frase de Plaza de que “el Oriente es un mito”, para calificarlo de anti-patriota y vendido a los intereses de las petroleras y del Perú.

No importó tanto el que se saque la frase de contexto, lo que perduró en la imaginación colectiva de los anti-placistas fue su caracterización como extranjerizante. Esta imagen, de que Plaza venía del extranjero se reforzó con los ataques a sus orígenes sociales: “la queja del señorito bien, del hombre ‘distinguido’ contra el ambiente (un ambiente de cholos y de runas, que no entiende todavía la técnica gringa” (“publicidad de exportación.” Momento 26, Guayaquil 22 de abril de 1950: 8). O como cuando se caracterizó a su primer año de gestión, como el gobierno de:

“los ‘mayordomos prácticos’”, que ofrecieron “a este sufrido y tolerante país un futuro de hacienda serrana bien administrada... un gobierno de mayordomos, bajo el cual la leche será tan cremosa como en la ‘Avelina’, la amarilla manteca mas rica que nunca, los indios cromáticos y exportables para el turismo, las vacas con las ubres pesadas y generosas, los cuernos majestuosos... Ingresaríamos pues los ecuatorianos a un establo de calcomanía, felices de tener patroncitos gordos y bonachones” (Momento 10, Guayaquil 31 de diciembre de 1949: 3).

A más de la provocación, a través de la burla periodística, el CFP utilizó las movilizaciones populares. Para empezar, caracterizaron a las elecciones para alcalde de Guayaquil del 6 de noviembre de 1949, en las que su candidato Rafael Mendoza Avilés fuese derrotado por Rafael Guerrero Valenzuela como fraudulentas y

movilizaron a sus bases que se enfrentaron con la policía. El 15 de julio de 1950, el CFP intentó dar una mezcla de golpe de estado con insurrección popular en Guayaquil que fue frenada por el ejército.

Galo Plaza, luego de trasladar a los cabecillas al Penal García Moreno de Quito en un comunicado a la nación manifestó, “seré tan severo con los cabecillas como antes fui tolerante” (El Telégrafo, Guayaquil domingo 16 de julio de 1950: 1). Ahí tuvo la oportunidad para encarcelar a los líderes del CFP pero no clausuró Momento, ni utilizó los poderes especiales que le daba la constitución aunque clausuró a Radio Continental de Guayaquil. El domingo 16 algunas personas atacaron el local del CFP y confiscaron el número 38 de la revista Momento. Según las denuncias cefepistas y del periódico “La Hora” de Guayaquil (La Hora, 17 de julio 1950: 4), los actores fueron pesquisas del gobierno aunque el periódico “El Universo” desestimó esta apreciación (El Universo, Guayaquil 16 de julio 1950).

CFP fue visto por los sectores altos y medios de Guayaquil como la expresión de las pasiones más viles y de las clases más bajas. Por ejemplo, en una carta al editor del Universo, el ciudadano Fermín Melitón Jurado Cedillo caracterizó a Momento como “un estigma que avergonzaba a la ciudad guayaquileña” (El Universo, Guayaquil 20 de julio 1950). Francisco Arízaga Luque calificó a los líderes de CFP como “apóstoles de la falsía y la simulación” (El Telégrafo, Guayaquil 17 de julio 1950: 3). En “El Universo” del 19 de julio, en la “Radiografía del Movimiento Guevarista” se lo califica como un partido que “había envenenado metódicamente a las masas.” Este partido, según este artículo estaba conformado por “hampones recolectados en todos los ámbitos de la ciudad, los rateros..., los delincuentes de diverso tipo –desde el matón de barrio hasta el chantajista habitual– a cuyo cargo se hallaba, justamente el llevar a la práctica los planes delictivos que hubo de concebir su mentalidad malsana.”

A diferencia de estas visiones, calificadas por el CFP como oligárquicas, según sus militantes fueron víctimas de una conspiración del gobierno en la que se les acusó injustamente de tratar de dar un golpe de estado (Momento 39, Guayaquil 9 de septiembre 1950). A las acciones del gobierno de Plaza se las calificó como represivas e injustas y se organizaron mítines y marchas para demandar la liberación de los presos políticos muchas de las cuales fueron reprimidas por la policía (Menéndez Carrión 1986: 340-341). Lejos de terminar con la carrera política de Guevara, como temía Plaza, su prisión le convirtió en mártir y lo llevó al triunfo en las elecciones para la alcaldía de Guayaquil en noviembre de 1951 (Martz 1989: 340).

La confrontación entre el CFP y Plaza ilustran claramente por un lado la vocación liberal-democrática del primer mandatario. Resistió aplicar mano dura, logró que la prensa “seria” apoye sus actos y descalificó ante las clases medias y altas al CFP, como un grupo de aventureros irresponsables apoyados por el hampa. Para Plaza sortear esta conspiración dentro del marco del estado de derecho fue un gran triunfo político.

Además, como lo anota en una carta a Camilo Gallegos, Ministro de la Corte Suprema de Justicia, “debe ser motivo de satisfacción el saber que esta clase de cosas ya no prosperan en el país, porque en el ejército y en la ciudadanía va echando raíces la conciencia democrática (21 de julio 1950, AGPL). Pero lo que Plaza no consiguió fue crear mecanismos de pertenencia y de adhesión que contrarresten a los del CFP. Sus actos legales que fueron leídos como de represión y de no respeto a las garantías democrático-liberales por los cefepistas, más bien acrecentaron la fama de Guevara Moreno y cuando éste llegó a la alcaldía le dieron mayores recursos para afianzar sus bases de apoyo popular.

Si bien Plaza venció en un primer momento apoyándose en la legalidad democrática su visión de lo que es la democracia no convenció a todos. Tanto los cefepistas como Velasco Ibarra calificaron a estos actos como de desmedida represión. Pero de manera más importante para el futuro, si bien la visión y las prácticas de Plaza convencieron a algunos sectores de clase media y alta -y no a todos, pues muchos no aceptaron estas prácticas en su cotidiano- para mucha gente común y corriente, lo democrático se manifestó más bien en las calles donde se vitoreaban a sus ídolos populares sean este Velasco Ibarra, Guevara Moreno, Assad Bucaram, Abdalá Bucaram o Lucio Gutiérrez. Estas reacciones populares de apoyo a los populistas también se debieron a las prácticas comunes de dominación que los excluían y fueron reaccio-

nes racionales ante quienes los calificaron ya sea como chusma, o como hampones y delincuentes, en fin como a personas sin la capacidad de ejercer la democracia.

Fueron los líderes populistas quienes enterraron el proyecto de modernización placista. Velasco Ibarra durante su tercer mandato cambió la orientación de la economía y no se preocupó de las finanzas sanas basadas en el superávit y gastó todo cuanto pudo en sus planes de construcción de carreteras y escuelas (Norris 2004: 194-196). Mandó al tacho de la basura la legislación de Plaza que buscó generar una burocracia más técnica y menos política. Por último, la derrota de Plaza en la campaña electoral de 1960 ante el caudillo (Norris 2004: 267-277) le privó el continuar con sus experimentos democráticos en el país. En una carta a Manuel Polanco marido de su hija Luz, Plaza explicó su derrota en los siguientes términos:

“No se que rumores le habrán llegado de cómo y por qué se produjo la derrota. En verdad, la caudalosa manifestación por Velasco fue únicamente una manifestación en el Ecuador de la revolución social que va tomando cuerpo en toda nuestra América. Pueblos que vivieron por siglos resignados a la miseria, desde la Segunda Guerra Mundial se dieron cuenta que tenían derecho a una vida mejor y ahora encuentran su humilde situación intolerable y quieren con urgencia mejorarla. Yo ofrecía soluciones concretas a los problemas de las grandes masas ecuatorianas... Frente a nuestro plan de acción sistemático, planificado, con clara orientación social, evitando emociones y suavizando la lucha de clases, claramente al servicio de las masas, pero como toda obra humana era tarea que necesitaba tiempo y esfuerzo de todos, se presentó la solución del Dr. Velasco, que al plantear los problemas del país dijo demagógicamente, que él se sentía incapaz de resolverlos, pero que tenía confianza que con su triunfo “Dios proveerá”, y el pueblo creyó esto a pie juntillas. Por cierto que como son veinte siglos que no se hacen milagros, ni nuestro personaje mitológico Velasco podrá realizarlos, vendrá el desengaño” (tomado de Coronel y Salgado 2006: 47-48).

Pese a que con motivo de la celebración del centenario de su nacimiento, Galo Plaza ha sido idealizado como la encarnación de las prácticas democráticas y como un político a quien se debería emular, su visión de la democracia liberal no ha tenido mayor acogida entre la población en el último periodo democrático. Por ejemplo, pocas voces se alzaron para cuestionar la falta de legalidad y el atropello a la normativa con la que se cesaron a los tres presidentes defenestrados desde febrero de 1997. En el caso más claro de golpe de estado, de acuerdo a la visión liberal de la democracia, que fue la destitución de Mahuad según una encuesta realizada el 7 de febrero de 2000, “el 51% de la población estuvo de acuerdo con la formación del triunvirato. El 72% de la población piensa que no hubo `golpe de estado` sino una `rebelión popular`.” (Paz y Miño 2002: 33).

Muchos de los políticos que salieron en “defensa de la democracia” y en contra del golpe de estado del 2000 han tenido prácticas poco consistentes y bastante instrumentales ante la democracia. Los ex-presidentes Jamil Mahuad, Osvaldo Hurtado y Rodrigo Borja pocos años antes habían sido protagonistas del golpe de estado en contra de Abdalá Bucaram. Esto demuestra que la mayoría de los políticos ecuatorianos, y aún los que en sus escritos han calificado a este régimen como el más deseable, tienen actitudes instrumentales ante la democracia. No deja de ser interesante, el que pese a su instrumentalismo, los políticos sigan considerando que la democracia es el mejor régimen político.

Desde el siglo diecinueve, los legisladores han buscado modelos formales y constitucionales de democracia y han dictado leyes basadas en una tradición liberal importada y normativa. Estas proclamas, por lo general y con pocas excepciones, han ido de la mano con prácticas políticas que no respetan las leyes, los principios y las constituciones liberales que ellos mismos han proclamado. Con excusas sobre la ingobernabilidad de sus compatriotas o con argumentos, como los de Velasco Ibarra, de que la voluntad popular está más allá de las normas de la democracia liberal constantemente han violado las constituciones.

Si bien los políticos pisotean las constituciones y los procedimientos de la democracia liberal, buscan artimañas legales para camuflar los golpes de estado como movimientos basados en la legalidad. Esta búsqueda de artificios legales, no sólo obedece a la necesidad de complacer al Departamento de Estado de los Estados Unidos que ahora es contrario a los golpes de estado. Es sobre todo, una necesidad imperiosa de los políticos de basar aún los actos ilegales en un supuesto marco legal. Estas prácticas han sido una constante en la historia del país pues los golpes de estado han sido la excepción y las rupturas al orden democrático se han revestido de formalidades democráticas, ya sea a través de los nombramientos por el congreso o por asambleas constituyentes (León 2004: 96).

Este apego instrumental y esquizofrénico a la legalidad por parte de los políticos se explica por su interés de continuar con el juego democrático, sobre todo con las elecciones. En éstas se juegan desde los egos de quienes se sienten salvadores y redentores de la patria, hasta intereses económicos y corporativos. Las elecciones, además, activan redes clientelares que permiten tanto a los políticos, como a los caciques y sus clientelas obtener desde bienes y servicios hasta puestos de trabajo. A los políticos no les conviene entregar el poder a los militares, sino que continuamente entrar en contiendas electorales, pese a que a los pocos días de que el nuevo mandatario asuma el poder ya empezarán a intrigar en cómo tumbarlo para seguir con el ciclo de destituciones con artimañas legales al que siguen nuevas elecciones y a veces nuevas constituciones.

Otra característica de las defensas a la democracia liberal, también herencia del siglo XIX, es que se basan en un menosprecio a los de abajo. El miedo, la aversión y el asco de las élites hacia sus compatriotas más pobres y menos blancos han ido de la mano con la idea de que la democracia liberal es una empresa civilizadora, que educará y modernizará a los de abajo, siempre vistos como no preparados aún para ejercer sus derechos democráticos. Esta ambigüedad, entre defender la democracia liberal y temer al “populacho” es una constante en la forma en que las élites políticas han entendido a la democracia.

Conclusiones

Este breve recorrido por las explicaciones sobre las causas de la estabilidad democrática de finales de la década del cuarenta y de los cincuenta, y el análisis de las diferentes formas en las que se vivió lo democrático permiten algunas conclusiones provisionales. Para empezar, los modelos deterministas que derivan la política de lo económico han sido superadas aún por científicos sociales marxistas como Quintero y Silva. Para éstos, la política debe ser analizada sin reducirla a una expresión mecánica de lo económico. La política además no puede entenderse de manera voluntarista. Los factores institucionales y las condiciones socioeconómicas marcan los límites de las posibles actuaciones políticas.

Para comprender qué significa la democracia es importante estudiar cómo la gente común y corriente la vive y la experimenta. Estas visiones, si bien se basan en los discursos y las prácticas de las élites, no se reducen a éstas sino que tienen elementos autónomos que deben ser analizados. Es por esto, que analizar las diferentes formas de vivir lo democrático y estudiar los legados de las prácticas que se inauguraron en los años cuarenta son fundamentales para comprender el funcionamiento y las prácticas políticas de ahora.

Muchos de los rasgos de la política ecuatoriana como son la importancia del clientelismo para captar los votos, el carácter de los partidos como maquinarias electorales, la visión del estado como un botín y la actitud instrumental de los políticos ante la democracia son herencias de este periodo. Estas herencias culturales no son un destino del cual no se pueda escapar y, por ejemplo, la vocación democrática de muchos artífices de la última transición a la democracia terminaron con el carácter restringido de la misma, al ampliarse dramáticamente el electorado con la eliminación de la prohibición del voto de los analfabetos. Pero los diseños institucionales no han podido terminar con prácticas políticas que no siempre se basan en el respeto a las instituciones y normativas liberal-democráticas. Por lo que la ingeniería política no es la

única vía para corregir lo que muchos politólogos ven como los “vicios” de la política nacional. Como tampoco lo serán las asambleas constituyentes que busquen una nueva normativa que por arte de magia solucionará los problemas nacionales.

El recorrido por las diversas visiones de lo democrático ilustra que las formas liberal-democráticas tienen poco apego entre la población. Es importante señalar que, aún, durante los períodos que se pueden calificar como liberal-democráticos no todos los actores políticos, y aún muchos de quienes en sus escritos favorecieron a este régimen político, fueron convencidos sobre sus virtudes. Muchos políticos vieron y ven la democracia desde perspectivas utilitaristas e invocan a las fuerzas armadas para que les resuelvan sus problemas. Además, la democracia liberal tuvo y tiene poco eco entre la población que más bien entienden lo democrático desde sus vertientes populista y marxista. Grandes sectores de la población comparten la noción que la democracia está en las calles y en asambleas donde el pueblo, supuestamente ejerce su voluntad sin intermediarios.

Las prácticas marxista y populistas comparten un desdén a la democracia liberal que es vista, como una herramienta, para llegar al poder pero no como un fin en sí mismo. Si bien, para los marxistas, la democracia se basa en el tipo de políticas económicas y sociales, también ven a la democracia directa y sin intermediarios como más participativos y genuinos que la liberal. Los populistas asumen que el líder articula las verdaderas aspiraciones populares. El problema con estas visiones es que no se respetan los espacios para la disensión y se descalifica como antipopular cualquier alternativa a la del líder, la supuesta encarnación e intérprete de la verdadera voluntad popular.

Dadas estas interpretaciones sobre lo democrático y al legado de las prácticas y discurso, que se inauguraron junto a los inicios de la participación popular no asombran las dificultades de consolidar la democracia liberal. Además, y es importante recalcarlo, el discurso de la democracia liberal se ha utilizado para descalificar a los seguidores populistas y a sus líderes como la encarnación de la barbarie y de la sin razón. Frente a proyectos de democratización, que excluyen a los más pobres, el populismo no deja de aparecer como una forma de resistencia.

Por último, se debe analizar por qué y cómo el lenguaje populista reemplazó al lenguaje de izquierda en la costa y cómo se consolidó el discurso izquierdista en la sierra. En mi trabajo sobre el velasquismo, durante los años treinta y cuarenta observé que en la costa, sobre todo en Guayaquil, predominaba un discurso izquierdista. En la sierra, éste coexistía con un lenguaje de reforma moral de inspiración católica articulado desde varias organizaciones artesanales y obreras auspiciadas por la iglesia católica (de la Torre 1993). Hernán Ibarra (2004) argumenta, que en Guayaquil el discurso marxista fue reemplazado por un discurso populista y en la sierra, sobre todo en Quito, el marxismo se convirtió en el lenguaje que articuló la protesta. Pero, este lenguaje marxista fue adaptado y contagiado por un discurso populista que a su vez incorporó elementos del marxismo. Es por esto que hay muchas coincidencias entre las visiones marxista y populista ecuatorianas sobre la democracia directa sin intermediarios, acerca de las virtudes del pueblo, sobre la ocupación de los espacios públicos y en la búsqueda de un redentor que es o bien visto como la solución de todos los problemas o como quien permitirá que se den avances organizativos hacia la revolución.

Bibliografía

- Bethell, Leslie y Roxborough, Ian (1992) "Introduction: The postwar conjuncture in Latin America: democracy, labor and the Left." En Leslie Bethell y Ian Roxborough, eds. *Latin America between the Second World War and the Cold War 1944-1948*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp 1-33.
- Blanksten, George (1951) *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. Berkeley: University of California Press.
- Burgwall, Gerrit (1995) *Struggle of the poor. Neighborhood organization and clientelist practice in a Quito squatter settlement*. Unpublished Ph.D. Dissertation University of Amsterdam.
- Canovan, Margaret (1999) "Trust the people! Populism and the two faces of democracy." *Political Studies* 47: 2-16.
- C.F.P. (1958) *¿A dónde va C.F.P...? Ideología y táctica cefepistas*. Guayaquil: Departamento de Prensa de C.F.P.
- Coronel, Valeria y Salgado, Mireya (2006) *Galo Plaza un liberal del siglo XX: democracia, desarrollo y cambio cultural en el Ecuador*. Quito: Museo de la Ciudad.
- Cueva Agustín (1988) [1972] *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Editorial Planeta.
- _____ (1983) "El Ecuador de 1925 a 1960." En Enrique Ayala, ed., *Nueva Historia del Ecuador*. Vol 10. Quito: Corporación Editora nacional. Pp. 87-123.
- de la Torre, Carlos (1993) *La seducción velasquista*. Quito: Libri Mundi y FLACSO.
- _____ (1996) *¿Un Sólo Toque! Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- _____ (2000) *Populist seduction in Latin America*. Ohio University Press.
- Freidenberg, Flavia (2003) *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guerrero, Rafael (1994) *Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP"*. Quito: CAAP Diálogos.
- Ibarra, Hernán (2004) "El populismo en la política ecuatoriana contemporánea." En *Releer los Populismos*. Quito: CAAP. Pp. 127-177.
- INIESEC (1984) *28 de Mayo y la Fundación de la CTE*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- León, Jorge (2004) "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003." *Política* N° 42, otoño. Pp. 87-129.
- Linke, Lilo (1960) *Ecuador country of contrasts*. London: Oxford University Press.
- Ma rtz, John D. (1989) "La expresión regionalista del populismo. Guayaquil y el CFP, 1948-1960. En Felipe Burbano de Lara y Carlos de la Torre, eds. *El Populismo en el Ecuador*. Quito: ILDIS. Pp. 323-351.
- Menéndez-Carrión, Amparo (1986) *La conquista del voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Montúfar, César (2004) "Antipolítica, representación y participación ciudadana." *Ecuador Debate* 62, pp. 83-102.
- Norris, Robert (2004) *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. Quito: Libri-Mundi
- _____ (2004) "El territorio de los partidos, Ecuador 1979-2002." En *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. International Assistance for Democracy and Electoral Assitance. Estocolmo y Lima. Pp. 71-93.
- Plaza, Galo (1947) "Criterio político y bases del Gobierno del señor Galo Plaza". Quito, noviembre.
- _____ (1949) "El Presidente Plaza define su ideario político." En *El Gobierno del Sr. Galo Plaza*. Quito Talleres Gráficos Nacionales, pp. 27-42.
- _____ (1952) *Transmisión del Mando*. Discurso del Presidente Galo Plaza.
- _____ (1955) *Problems of Democracy in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- _____ (1955a) "Two Experiments in the Education for Democracy." In Angel del Río ed.,

- Responsible freedom in the Americas*. New York: Doubleday & Company. Pp. 68-77.
- Paz y Miño, Juan (2002) *Golpe y contragolpe. La "Rebelión de Quito" del 21 de enero del 2000*. Quito: Abya-Yala.
- Quevedo, Patricio (2004) "Casi la democracia formal." En Pablo Cuvi ed., *Historia del Congreso*. Quito: Imprenta Mariscal. Pp. 101-115.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika (1991) *Ecuador Una Nación en Ciernes* Vol. II y III. Quito: FLACSO.
- Rock, David (1994) "Introduction." En David Rock ed., *Latin America in the 1940s War and Postwar transitions*. Berkeley: University of California Press. Pp. 1-15.
- Roldós, Jaime (1982) *Jaime Roldós. Su pensamiento*. Quito: Secretaría Nacional de Información Pública.
- Rueschemeyer, Dieterich; Stephens, Evelyne y Stephens, John (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Salto, Napoleón (2000) *La rebelión del arco iris: testimonios y análisis*. Quito: Fundación José Peralta.
- _____ (2000a) "El avance del bloque histórico." En Heinz Dieterich, *La cuarta vía al poder*. Quito: Abya-Yala. Pp. 164-173.
- Vega, Silvia (1987) *La Gloriosa. De la revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*. Quito: Editorial El Conejo.
- Velasco Ibarra, José María (1937) *Conciencia o barbarie*. Quito: Editorial Moderna.
- _____ (s/f) "¡Querida Chusma!" En, *Discursos. Obras Completas Tomo XII*. Quito: Editorial Santo Domingo.

Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)

Augusto Barrera G.*

Este texto recoge algunas aristas del proceso de Diálogo Nacional desarrollado en el primer semestre del Gobierno de Gutiérrez. Aunque revisarlo, desde el presente puede parecer estéril, tanto por el curso y desenlace de ese Gobierno, como por los magros resultados del propio proceso de diálogo, una recuperación de los propósitos, enfoques, metodologías y acuerdos puede resultar de gran utilidad a las puertas de un nuevo proceso electoral.

El país político se ufana de comenzar desde cero cada dos años, recurriendo al ritual pirotécnico de quemar todo con fuegos artificiales. Lo patético es que en casi todos los casos, el discurso refundacional se ha convertido en una coartada perfecta para que nada cambie. Gran parte de los problemas de fondo están ahí, han sido discutidos, tematizados y hay más de una vía para enfrentarlos. Por ello, vale la pena el ejercicio de indagar lo que ha sido discutido. Sobra decir, que el mayor valor del documento deviene de la participación de amplios sectores de la sociedad que jamás se habían sentado en una mesa.

Se presentan tres secciones. En la primera, se presenta una visión global de la crisis del Estado y de la democracia, a partir del cual se formulan algunas hipótesis relativas a la importancia de los procesos de diálogo y participación como estrategias de reconstrucción de lo público, de fortalecimiento de la sociedad, pero también del Estado. La segunda parte, relata los objetivos y, muy brevemente, el contexto inmediato de la convocatoria del Diálogo por la Unidad y el Desarrollo Nacional. La tercera, recoge los principales acuerdos que de este proceso resultaron. Se ha respetado rigurosamente la sistematización resumida de los procesos de diálogo, recogiendo incluso los disensos y basándose en los documentos de sistematización. Lamentablemente no se incluyen los aspectos metodológicos y la visión político-estratégica de la reforma a impulsarse.

Si bien esta elaboración y compilación es responsabilidad del autor, es preciso reconocer que el proceso de diseño, ejecución y sistematización fue un trabajo colectivo de funcionarios de la entonces Secretaría de Diálogo, de más de ciento cincuenta expertos, facilitadores, sistematizadores, del grupo de Consultores del Proyecto SIGOB-PNUD, así como de José Luis Coraggio que elaboró gran parte de la síntesis que se presenta en la parte final del capítulo.

El diálogo social frente a la crisis de la democracia y al bloqueo del Estado

La crisis de la democracia

Las promisorias expectativas planteadas hace varios años sobre el carácter irreversible de transición y consolidación de las democracias en América Latina, han tenido, por decir lo menos, un cumplimiento parcial.

* Concejal de Quito y Profesor invitado de Flacso.

Si bien en el continente no se ha repetido un ciclo de dictaduras militares como en otras décadas, también es verdad que la inestabilidad política ha sido profunda y persistente, a tal punto que algunos de los episodios más conflictivos han sido enfrentados a través de vías dudosamente constitucionales. Por otro lado, la escasa legitimidad del régimen democrático y sus instituciones básicas, sumada, además, a las prácticas aberrantes de corrupción, clientelismo y arbitrariedad, conforman un panorama poco alentador y un horizonte sin certezas. Al parecer, un concepto de democracia edificado exclusivamente en la ritualidad electoral, aunque su entorno sea de depredación institucional y de polarización social, es insostenible en el tiempo.

Para efectos de construir un argumento relativo al papel de los procesos de diálogo social en el contexto de la democracia latinoamericana actual, podrían identificarse, a *grasso* modo, tres campos de problemas por los que atraviesa la democracia latinoamericana actual, a saber: la persistencia de una estructura de poder político y económico altamente concentrado, al que se suma el bajo nivel de autonomía en la esfera de lo político; el debilitamiento del Estado-nación y las tendencias centrífugas que actúan sobre la sociedad y la comunidad política; los bajísimos rendimientos del régimen en términos de desarrollo, igualdad e inclusión.

Este campo de conflictos tiene formas específicas en cada uno de los países. Las capacidades públicas, estatales o sociales, el grado de autonomía de la esfera de la política y los niveles de inequidad, son factores que, sin duda, marcan la diferencia.

En el caso ecuatoriano, la constitución del Estado-nación se ha resuelto de modo precario e insuficiente. El Ecuador de hoy es un país extremadamente fragmentado, caracterizado por una creciente heterogeneidad estructural, agravada por los impactos de la globalización neoliberal, y una sociedad cruzada por todo tipo de fracturas étnicas, sociales, regionales y culturales. Por supuesto que en esta realidad se mantiene la impronta de la historia colonial, pero también es verdad que durante los últimos años se ha revertido los procesos de inclusión y cohesión social, que han producido, ya no un episodio de crisis, sino una tendencia casi persistente a la inestabilidad y precariedad institucional.

Esta situación de bloqueo social e institucional está ubicada –cronológica y por procesos– entre la descomposición de una frágil matriz desarrollista Estado céntrica y el tránsito estrepitosamente fallido a una modalidad de Estado mínimo neoliberal¹. Más allá de los debates teóricos y retóricos sobre la profundidad de aplicación de las políticas derivadas del Consenso de Washington, la política realmente ejecutada en Ecuador, es decir las decisiones y acciones fundamentales, ha estado ordenada bajo la lógica de propiciar las más grandes transferencias de activos públicos a manos privadas, y de una descapitalización sin precedentes de la economía nacional.

Bajo esa racionalidad, el Estado ha renunciado a sus recursos de regulación y a su autonomía frente a la esfera privada; a cambio, se ha convertido en un “gestor” de ciertos capitales –ni siquiera del capital en genérico y mucho menos del mercado– derivando en una condición corporativa y patrimonialista². La destrucción y el fracaso de una racionalidad pública, incluso de una racionalidad pública liberal, ha sido condición y, a la vez, efecto para reproducir y profundizar las prácticas discrecionales y predatorias que subyacen a las crisis financieras, a las sucretizaciones de la deuda, a la complicidad en la evasión tributaria, a la podredumbre de la justicia, a la arbitrariedad en el uso del dinero público, etc., etc.

La acumulación de estos factores no podía llevar sino a una tendencia sistémica a la crisis política. La proclividad a la crisis, que se observa de modo patente en el Ecuador, puede ser caracterizada por: la recu-

1 Siguiendo a Lechner, el término neoliberalismo implica “la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. La reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad”. Cfr. Lechner, N (1994).

2 Hugo Zemelman señala que “se ha perdido la “autonomía” de las decisiones de la clase política, que, en medida significativa, se ha transformado en instrumento de particulares sectores económicos, los cuales están sometidos a fuertes pugnas internas que convierten a los gobiernos (en general al sistema político) en campos de batalla entre cúpulas político-económicas”. Cfr. Zemelman Hugo (1994).

rrencia de los actores sociales y políticos, y aun del mismo Estado, a relativizar, renunciar o descartar los consensos procedimentales razonablemente establecidos, es decir a cuestionar sistemáticamente el régimen político; la inadecuación y tensión en la relación entre lo económico con lo político administrativo y normativo; y, el progresivo debilitamiento de la capacidad estatal para lograr la apropiación social de lo público y un mínimo nivel de cohesión social (Offe 1999).

El retorno a la democracia de 1979, pronto dio paso una abierta tensión entre la democratización del régimen político y el carácter excluyente de las políticas económicas (Vilas 1995). Los bajísimos grados de satisfacción por la democracia presente en Ecuador y en toda América Latina, así como, la poca credibilidad en los partidos políticos y en las instituciones democráticas, plantean problemas cruciales para el futuro político de la región y, seguramente, deben ser tratados como fenómenos distintos a la “apatía benévola” de las sociedades industrializadas. Las disfunciones de la democracia han conducido a un debilitamiento de una noción de ciudadanía social y política y a la sensación de impotencia, por la carencia absoluta de eficacia para reformar una realidad vista por todos como injusta.

Apatía e impotencia que se ha acentuado por la reiterada sensación de engaño que han sufrido los pueblos, cuando la esperanza en las urnas se ha convertido en la frustración de los gobiernos, al punto de cuestionar de fondo, si la democracia, realmente existente supone la elección entre opciones de políticas o, simplemente, el nombramiento de administradores de turno o el reacomodo de subgrupos de poder.

El vaciamiento de la capacidad deliberativa y electiva de la democracia –en estricto rigor– conduce a lo que algunos autores han denominado la política de la anti-política. La democracia vaciada refuerza inevitablemente la lógica perversa de la negociación fragmentada, la constitución de un corporativismo de base más excluyente y la edificación de clientelas y lealtades políticas hasta convertirse en el patrón más tradicional. Los poderes fácticos capturan los gobiernos, en un esfuerzo de permanentes acomodos y reacomodos, de cuya dinámica resultan las verdaderas agendas de gobierno.

La opacidad en la información, el envilecimiento del debate político e, incluso, la deslegitimidad de las instituciones, no son sólo efectos no deseados sino condiciones para un ejercicio patrimonial del poder. En muchos sentidos el discurso de la modernización neoliberal ha encubierto una involución en la construcción de las instituciones y en el desarrollo de las prácticas políticas.

El bloqueo del Estado

La condición hegemónica del pensamiento del Estado mínimo parece comenzar a revertirse a partir de la insostenible situación, no sólo de los países del Tercer Mundo, sino de los propios países desarrollados. Sin embargo, es indudable que orientó prácticamente todos los procesos de reforma durante las últimas décadas.

En el caso particular de Ecuador, la arquitectura y la estrategia específica de las reformas del Estado han sido inconexas, desarticuladas y fragmentadas. El bajo nivel de cooperación política entre los dos principales poderes del Estado y un marcado énfasis en la iniciativa presidencial, (muchas veces autoritariamente concebida a partir de decretos presidenciales) han provocado que muchas leyes pierdan su sentido en el paso por el Congreso.

El discurso tecnocrático ha rebasado a las propias burocracias estatales, sacándolas de la discusión del proceso, a lo que se suma un alto grado de exclusión de la sociedad en los debates y en la toma de decisiones trascendentales. Finalmente, la reforma –por no decir el conjunto de la gestión pública– ha estado signada por el coyunturalismo, la discrecionalidad y la discontinuidad, que ha provocado un permanente comenzar de cero, cuando no situaciones de convivencia esquizofrénica de políticas e instituciones flagrantemente contrapuestas.

Con contadas excepciones, el Estado ofrece la imagen de un conjunto inconexo de islotes, cada uno de los cuales está colonizado por intereses particulares que desarrollan amplias habilidades de renegociar su permanencia con cualquier gobernante de turno, sobre todo, cuando el gobernante carece de proyecto o cuando una reforma real del Estado no hace parte de su verdadera agenda.

Tesis para la profundización de la democracia, la reforma del Estado y el protagonismo de la sociedad

Tal como lo señala Sachs, la evidencia histórica demuestra que el desarrollo potencial de un país está en su capacidad cultural de formular un proyecto nacional y, entonces, movilizar la capacidad política y administrativa para llevarlo adelante (Sachs 2001: 203). En esta línea se proponen algunas tesis para reorganizar la gestión pública como parte de una estrategia global:

- Impulsar la democratización del Estado con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional y, consecuentemente, su urgente desprivatización y recuperación de su carácter público; esto es: romper, debilitar o, al menos, atenuar aquellos espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales que, aunque formalmente aparecen como estatales, son bastiones de intereses particulares y corporativos que secuestran los mecanismos de decisión y los recursos de ejercicio de poder público.
- Lo público es el espacio adecuado de re-configuración de estas nuevas relaciones. Lo público es el Estado, pero es más allá del Estado. La construcción de esferas públicas donde múltiples actores se enfrenten, propongan, acuerden. La participación ciudadana y popular es clave, en tanto cualifica el sujeto popular, sujeto que debe ser pensado como esencialmente diverso e incluyente. Se trata de un proceso multiactoral y construido en términos de espacio público, incluso que produce política pública.
- Solo el movimiento de la sociedad puede garantizar transformaciones radicalmente democráticas, pero es necesario reconocer la necesidad de institucionalizar esas conquistas. Institucionalizar no significa cambiar la ley, sino sobre todo, la reiteración de las prácticas y la conquista de nuevos valores normativos en la sociedad.
- La condición de tal refundación, tal como había sido señalado en otros trabajos (Barrera 1999), pasa por articular nexos de sentido que permitan un nuevo contrato social, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos –pero a la vez en el respeto a sus particularidades culturales– en la búsqueda de la equidad de clase, etnia, género, religión, región, generación, en el desarrollo de las capacidades humanas para una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, y en la búsqueda de una comunidad internacional solidaria y responsable.
- Desprenderse de la idea tradicional de la democracia sólo como un valor liberal o burgués. Al interior del pensamiento crítico se ha desarrollado la idea de la democracia como un valor estratégico y universal, democratizar la democracia, radicalizarla, democracia sin fin. Es preciso rehacer una democracia sustantiva, deliberativa, participante e inclusiva, que revierta el vaciamiento de la democracia actual. La desprivatización del Estado exige incrementar el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos. La consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil, para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general. Frente a la opacidad, al secretismo, al lenguaje críptico y las negociaciones bajo la mesa, se propone la

transparencia, la comunicación permanente, la clarificación de los intereses y actores en cada decisión estatal, la conformación de espacios estables de control social con un mínimo nivel de especialización y conocimiento e, incluso, la deliberación pública de los objetivos societarios, de modo que el Estado recupere su función primaria de asegurar y ejecutar el contrato social que lo funda.

- La construcción y el afianzamiento de la institucionalidad democrática, entendida como el conjunto de normas, entidades y mecanismos que aseguran los principios básicos del Estado social de derecho, el imperio de la ley, la protección y garantía a los ciudadanos, la promoción de la inclusión y la equidad social. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un concepto inspirador de un tipo de reforma del Estado, basado en la idea de aproximar el Estado a la sociedad, máxime cuando la ausencia de instituciones fuertes, predecibles y socialmente legitimadas se ha convertido en la mejor condición para la persistencia de formas rentistas y mafiosas de acumulación, de prácticas clientelares y corruptas del ejercicio de la política. La identificación de puntos activadores del proceso de reforma democrática, como la refundación de la administración pública, la extensión de la planificación participativa en un modelo sistémico nacional y la descentralización, como estrategia para asegurar equidad social y territorial.
- La búsqueda y construcción de un modo de desarrollo que enfatice el bienestar colectivo, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación de las capacidades públicas e individuales, la inversión en conocimiento, el impulso a las potencialidades productivas locales y regionales, que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación. La reconstrucción de las relaciones entre democracia y pobreza, por la vía de la institución de una medida pública que quiebre el reinado absoluto de los privilegios, y redefina el particularismo de las carencias y de los sujetos y movimientos sociales que las expresan.
- El reconocimiento, universalización y ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, que implican apostar por mayor igualdad social, al tiempo que el respeto y reconocimiento de las diversas identidades locales, regionales, étnicas y sexuales, sobre la base de los principios de tolerancia y las políticas de pluriculturalidad y plurinacionalidad.
- La discusión de las políticas públicas como mecanismo de ejercicio de procedimientos democrático-comunicacionales y como vía para la construcción de una razón pública. La importancia del debate argumentativo en la construcción de lo político, es decir, la formación de una razón pública a partir del juego democrático de argumentos e intereses, que permitan razonar y decidir soluciones de ganancia social en la perspectiva propuesta, contemporáneamente, como democracia deliberativa, participativa o dialogante. La construcción de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad, por medio de esos espacios públicos que posibiliten la equidad en los usos de los recursos públicos, de los cuales dependen la economía y la sociedad.
- La confianza en la capacidad social e individual para discriminar sobre la dimensión ética de la vida social, que exige, por eso mismo, de cada uno y de cada una, a cada momento, el ejercicio de esa capacidad moral de discernimiento entre lo justo y lo injusto (Telles 1994).

Este proceso debe estar inspirado por utopías transformadoras que coloquen sobre el tapete la vigencia y viabilidad de alternativas globales al modelo hegemónico, el cambio de significación de los valores, y la recuperación de la dimensión ética de la acción política.

Contexto inmediato del Diálogo por la Unidad y el Desarrollo Nacional

Los impulsores del proceso de diálogo partíamos de la convicción de fomentar transformaciones sustantivas del país, privilegiando el diálogo y la instauración de la democracia participativa, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Ya había una vieja historia de destrucción institucional que había dado paso a la discrecionalidad y a la ley de la selva.

Bajo estas consideraciones, el Diálogo Nacional debía cumplir con los siguientes objetivos:

- Conformar un espacio de relación, debate y concertación entre diversos actores, económicos, sociales, políticos y regionales del país.
- Iniciar un proceso permanente de diálogo nacional.
- Elaborar una agenda específica de conclusiones y compromisos relativos a reformas del marco constitucional y legal, planes, programas y proyectos específicos, acciones administrativas, etc., en cada uno de los cinco grandes ejes de discusión.

El Diálogo Nacional fue articulado alrededor de cinco grandes ejes y varios temas específicos, que fueron propuestos por la alianza triunfadora durante el proceso electoral. Con ello, se trataba de dar continuidad plena a lo dicho y enunciado en la contienda electoral, con la acción durante la gestión gubernamental. Estos ejes fueron:

- La lucha contra la corrupción y, particularmente, la necesidad de reformas constitucionales y a leyes secundarias, así como el mejoramiento de los procedimientos administrativos y la necesidad de ampliar la participación ciudadana.
- Competitividad y reactivación productiva, especialmente de los sectores medios y populares, a través de garantizar el acceso a servicios y apoyo para su producción.
- La lucha contra la pobreza y la exclusión mediante la generación de empleos e ingresos y el impulso de políticas sectoriales activas, así como la adopción de una política fiscal redistributiva, la garantía para el acceso universal a los servicios sociales básicos y la ejecución de programas de focalización y compensación.
- La inserción dinámica y soberana en el contexto internacional.
- La necesidad de afianzar la seguridad alimentaria, ciudadana, ambiental, social y jurídica.

Breve reseña del proceso

Al proceso de Diálogo Nacional asistieron cerca de 1.600 personas, representantes de alrededor de 500 organizaciones. En Quito, 730 representantes de cerca de 350 organizaciones e instituciones; en Guayaquil, aproximadamente 500 personas; y, en el diálogo de Cuenca, algo menos de 400 representantes de la más amplia variedad de sectores.

Aunque el nivel de representatividad en cada uno de los ejes y mesas del diálogo fue diverso, en cada mesa asistieron, en promedio, 34 personas de más 20 organizaciones o instituciones de diverso tipo.

En un país como el nuestro, marcado por la profunda diversidad en todos los órdenes y la inequidad en el acceso a bienes y recursos, la posibilidad de construir un nuevo pacto social incluyente pasa por la consecución de acuerdos básicos entre los distintos actores sociales.

En tal sentido, el logro mayor del Diálogo Nacional se vincula con la generación de un espacio de encuentro y conocimiento entre los diversos sectores y grupos del país. Tal como lo destacaron los actores, el trabajo en las mesas posibilitó la interacción y conocimiento mutuo entre distintos grupos y sectores sociales del país, y un primer avance con miras a encontrar acuerdos que posibiliten un nuevo pacto social.

La participación de los diferentes grupos fue amplia y diversa. En el ámbito de los sectores productivos estuvieron representadas las diferentes cámaras de la Producción, asociaciones de pequeños y medianos productores, asociaciones de transportistas, microempresarios y comerciantes, asociaciones de bancos y cooperativas. También participaron organizaciones indígenas y afro ecuatorianas, campesinas, barriales, sindicales, públicas y privadas, y de mujeres. Asimismo, se contó con la presencia de diversas ONG, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, organizaciones eclesiales, medios de comunicación. A nivel del sector público asistieron delegados y funcionarios de los distintos ministerios, de los gobiernos locales, de la Función Jurisdiccional y del Congreso Nacional.

Este Diálogo Nacional permitió que actores, que usualmente no se consideran mutuamente como interlocutores válidos, pudieran encontrarse, expresar su interés particular y opinar sobre cuestiones nacionales que afectan a todos. En algunas mesas, este encuentro fue más difícil que en otras, pero hay un claro balance positivo porque actores de muy diversa extracción social, condición étnica o procedencia regional pudieron dialogar, discrepar y acordar posiciones. Este balance estuvo presente en la persistencia y entusiasmo manifiesto de los participantes, así como en los comentarios informales y en las relatorías.

Muchos de los temas planteados para ser discutidos en determinada mesa, y que fueron retomados por otras mesas del mismo o distinto ejes, demostraron claramente que, el análisis conceptual o el organigrama estatal pueden presentarlos como aislados (lo económico de lo social, la seguridad jurídica de la política ambiental, la educación de la reactivación productiva, etc.), en la realidad están fuertemente interrelacionados, y que el saber o el interés específico de tal o cual organización se encuadra en el saber y el interés general por el cambio integral de estructuras y los procesos nacionales. Esto mostró una vocación por asumir la problemática nacional en su conjunto, así como superar el sectorialismo y particularismo, que suelen caracterizar los procesos de diálogo y negociación, a partir de problemas puntuales y actores en conflicto. En algunos casos esta situación incluso fortaleció las líneas de consenso, pues se encontraron convergencias entre mesas que trabajaron separadas.

Asimismo, hubo una fuerte presencia de expertos y técnicos de organismos estatales y ONG. Si bien lo anterior es necesario, en determinados momentos el “saber técnico”, del que son portadores, puede desvirtuar el sentido del diálogo y dificultar la obtención de orientaciones claras sobre las propuestas de los actores y el posicionamiento de los mismos, con relación a las propuestas del gobierno.

Existió preocupación por la corrupción y la falta de transparencia, la falta de crédito accesible a todos los tipos de agentes económicos, la insuficiencia del asistencialismo y la necesidad de encarar una estrategia socialmente integradora a través del trabajo productivo, la responsabilidad del Estado, pero también del sector empresarial privado y las ONG, porque el reconocimiento mutuo y el diálogo sean un proceso permanente que se configure desde una agenda para trabajar el Acuerdo Ecuador. En otros casos y en distintas mesas hubo diversos enfoques, es decir, que las particularidades de los participantes incidieron sobre los resultados y que, para avanzar y legitimar cabalmente las propuestas, habrá que facilitar otros encuentros y debates en que participen la diversidad de actores que, en esta ocasión, trabajaron por separado.

Hubo muchos acuerdos significativos y evidentes, otros que deberían profundizarse o que podrían generar diferencias al avanzar en su concreción. Hubo también algunos desacuerdos claros y persistentes respecto a los términos en que alguna propuesta fue planteada inicialmente. Salvo pocas excepciones de

acuerdo total, se manifestaron y registraron diversos acuerdos no logrados entre los participantes de las mesas porque no terminaron de debatirse, pero que deberán ser discutidos por las organizaciones en forma independiente y nuevamente trabajados en futuros encuentros.

A la vez fue notable que, en una actitud proactiva, la mayoría de las mesas se auto convocó para seguir en el debate, en la búsqueda de convergencias, la concreción de sus propuestas y el monitoreo sobre el tratamiento que el Gobierno dará a las vías de acción, ya consensuadas por los participantes.

Fue notoria la demanda por mantener abierto este proceso de diálogo, para hacerlo cada vez más incluyente y vinculante, y asegurar que no se produzca una nueva inequidad en términos de acceso desigual a los espacios de diálogo. Para ello, se propuso que la información de los resultados de este encuentro sea comunicada didácticamente en varios idiomas y que llegue, con una propuesta de incorporación, a todos los rincones y sectores del país.

Contenidos del proceso de diálogo: Los puntos clave para un Acuerdo Nacional

Salvo en algunos temas muy específicos (como el grado y forma de intervención para regular el mercado nacional en su vinculación con el mercado externo), hubo un acuerdo general acerca de la centralidad y responsabilidad que debe asumir el Estado ecuatoriano, tanto en su nivel central como en las jurisdicciones provinciales y locales. Además, de un deseo manifiesto por el fortalecimiento institucional del Estado y porque enmarque sus políticas de respuesta a la coyuntura, dentro de una mirada de largo plazo, que tenga como referencia un proyecto consensuado de país.

Esto fue acompañado de una demanda de cambios fuertes que superen las malas prácticas del sector público, junto con una sociedad que no sólo exija de manera vigilante una rendición de cuentas y evalúe al Estado y sus funcionarios, sino que participe de manera informada y se haga corresponsable a través de formas de gestión participativa.

La viabilidad de estos cambios, en las relaciones entre gobierno y sociedad civil fue vinculada, a través de las mesas, a un proceso de descentralización, cuyo contenido debería ser profundizado en futuros diálogos, pues hay al menos dos concepciones de su significado y forma de operativizar. Una que descarga las responsabilidades en los niveles locales y otra que desarrolla sistemáticamente las capacidades institucionales en los niveles jurisdiccionales, sin anular la capacidad del Estado nacional para orientar al país y garantizar la equidad social.

Se reclamó, asimismo, una mayor responsabilidad social y transparencia de las empresas privadas y de las ONG. En este punto, se marcaron las responsabilidades estatales de control del sector privado, en particular, en los casos de comportamientos monopólicos o ilegales. A la vez, se planteó que, para que esa responsabilidad se cumpla efectivamente, es necesario avanzar en la desburocratización y control de la corrupción, revisar las normas pertinentes y las instancias de control, e incorporar, como garantía última, una amplia vigilancia ciudadana de la transparencia y saneamiento del Estado.

En resumen: se enfatizó la responsabilidad del Estado en la ubicación soberana de la sociedad nacional frente a los procesos globales, dentro de un marco sistemático de planificación y de regulación como indica la Constitución, en atención al manejo real presupuestario y la incorporación de formas de participación ciudadana y de las organizaciones sociales y económicas en la definición de un proyecto estratégico de país.

Los lineamientos principales que derivan de los diálogos son señalados a continuación:

*Centralidad de la lucha sistemática contra la corrupción:
reordenamiento normativo y transformación cultural*

- La corrupción atraviesa y dificulta la resolución de todos los ejes: la competitividad y el desarrollo productivo contrapuestos a la especulación; el diseño de políticas racionales desde una perspectiva nacional, en particular las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión; políticas soberanas como el tratamiento de la deuda externa; y, el conjunto de las dimensiones y los mecanismos de la seguridad.
- Así, se acordó dar prioridad a la lucha contra la corrupción. Para ello, se propuso la consolidación de un verdadero sistema de lucha y sanción contra la corrupción, articulando los organismos existentes pero con respeto a la materia propia de cada uno de ellos. También se convino transparentar la designación de quienes dirigen los organismos de control, mediante la conformación de ternas con amplia participación y vigilancia de la sociedad civil.
- Hubo acuerdo sobre la necesidad de un desarrollo legislativo de la Constitución vigente, una sistematización y actualización del ordenamiento jurídico, y dar seguimiento a las reformas al Código Penal presentadas al Congreso por parte de la Contraloría y la Fiscalía. Hubo también coincidencia sobre la necesidad de que la Presidencia de la República promueva un amplio diálogo, en la búsqueda de un acuerdo nacional para la reforma del sistema político en su conjunto.
- Se coincidió en que el Estado debe ser proactivo en todas sus instancias y que, más allá de la existencia de un sistema de control, cada institución debe cumplir con el mandato constitucional de proponer un plan específico para combatir la corrupción y transparentar sus procesos de decisión, e informar sobre su accionar y el de aquellos actores que debe controlar o regular.
- Fue evidente una cuota de escepticismo respecto a la capacidad y voluntad del Estado para reformarse a sí mismo y modificar sus prácticas. Por ello, se enfatizó la necesidad de consolidar y extender formas efectivas y transparentes de veeduría ciudadana y participación de la sociedad en los mecanismos de gestión.
- Otros puntos de consenso fueron acabar con la impunidad y, en particular, extraditar a los banqueros corruptos, así como recuperar los recursos apropiados de manera fraudulenta en casos de corrupción. También hubo acuerdo para legislar sobre sanciones administrativas, civiles y penales para combatir el nepotismo.
- Se reconoció que el problema de la corrupción tiene una dimensión cultural que es central, por lo cual debe incorporarse esta problemática en la educación, para que la ciudadanía conozca sus derechos ante la justicia y los procedimientos legales. Se enfatizó la formación en valores, tanto en los espacios escolarizados como mediante otros métodos que abarquen a la sociedad en su conjunto, pero se hizo notar, que esto debe estar sustentado en una educación básica de calidad y que ello requiere una fuerte inversión en educación.
- Se acordó que el aprendizaje en valores se fortalece no sólo mediante la enseñanza, sino a través del acceso a información pública pertinente en forma comprensible, y la participación efectiva en la gestión de la veeduría social y la vigilancia ciudadana que deberían operar a nivel nacional, provincial y cantonal, y vigilar tanto al Estado como a las organizaciones privadas y no gubernamentales.

- En la perspectiva de una sociedad interconectada, los medios de comunicación masiva fueron considerados a la vez como un significativo recurso y como una dificultad. Quedó abierta una agenda sobre cómo hacer valer los intereses ciudadanos sobre las empresas mediáticas sin incurrir en formas de censura.

Una nueva economía, competitiva y socialmente eficiente

- Visto desde el conjunto de las mesas que trataron aspectos socioeconómicos, hubo convergencia sobre la necesidad de superar la visión de que la economía se mueve con autonomía de las necesidades de la población, y que la política social debe aliviar de manera asistencialista los impactos negativos que la economía globalizada genera.
- En síntesis, reconocida la necesidad de desarrollar de manera conciente el potencial humano y natural que tiene la sociedad ecuatoriana para mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos y comunidades, la economía quedó descompuesta en sus tres sectores principales: Economía Empresarial Privada; Economía Social y Solidaria; y, Economía Pública.
- Cada uno de ellos con una lógica propia que debe ser comprendida, pero articulándolos en un marco estratégico de desarrollo integral e integrador, humano y sustentable intergeneracionalmente.
- Se tuvo en cuenta que los tres sectores de la economía son el producto de acciones de personas y organizaciones con determinados conocimientos, proyectos y actitudes, y que la competitividad tiene un fuerte condicionante en el acceso al conocimiento y la información, así como en las capacidades personales e institucionales para pensar proyectos a futuro.
- Por ello se convino, a través de las mesas, que la educación y la capacitación, más allá de ser un derecho, juegan un papel central en el desarrollo socioeconómico. Sobre esta base, se acordó priorizar la reestructuración, actualización continua y el fortalecimiento del sistema nacional de educación y capacitación, con participación de todos los sectores responsables y demandantes de los procesos de aprendizaje. Esto pone de relieve el recientemente acordado Contrato Social por la Educación, que tiene por objetivo alcanzar diez años de educación básica de calidad para todos, y la Minga Nacional por un País que Lee y Escribe, iniciativas que requieren un esfuerzo colectivo concertado para hacerse realidad. En esa misma línea, se acordó fomentar la responsabilidad social del sector empresarial privado y promover el desarrollo generalizado de competencias de emprendimiento social o de negocios en la población.
- A la reactivación del sector productivo empresarial competitivo y prioritario, desde una perspectiva nacional (socialmente responsable, entre otros aspectos, por su contribución a la generación de empleo, competitividad y potencial de mercado), se agregó como objetivo el desarrollo de nuevas formas de economía popular, con capacidad para ocupar autónomamente una alta proporción del trabajo nacional, pero crecientemente articuladas y con un fuerte componente asociativo y comunitario.
- Se trataría de conformar así un sistema socialmente eficiente de Economía Social y Solidaria, apoyado por políticas públicas diseñadas participativamente, con atención a las condiciones de cada región y cultura. Se vio a este sector no en contradicción, sino como un piso necesario para el desarrollo eficiente de las empresas nacionales, particularmente las PYMES.

- Hubo acuerdo sobre la necesidad de reactivar el aparato productivo nacional, y combatir efectivamente el contrabando y el *dumping*, con vigilancia ciudadana. Hubo un debate, pero predominó la conveniencia de políticas arancelarias adecuadas, de fomento económico del mercado nacional y de la capacidad exportadora. Se advirtió que es preciso favorecer la eficiencia económica, pero en el marco de un enfoque social que aliente la equidad de género, étnica, regional e intergeneracional.
- Aunque hubo algunas divergencias al respecto, se propuso que no se deje librado al mercado el desarrollo nacional, sino que haya políticas públicas activas, con intervención del Estado y de los agentes económicos organizados, que modernicen el enfoque productivo, favorezcan la conformación de sistemas productivos eficientes y equitativos en la distribución de sus resultados, fomenten las capacidades de emprendimiento y plataformas (con la contribución del Estado, las cámaras, las universidades y centros tecnológicos) que apliquen sistemas de ventanilla única de servicio a empresas, redes de emprendimientos asociados y comunidades.
- Una política que asegure el acceso al crédito, a tasas y plazos adecuados, en particular, orientado a la generación de trabajo con ingresos dignos. Estas fueron una de las tantas condiciones que se reclamó de manera generalizada a la política económica en la mayoría de las mesas.
- Con particular referencia al sector financiero, se planteó la necesidad de minimizar las actividades especulativas, y de que cumpla con su papel de facilitar e incentivar el desarrollo de las capacidades productivas en todas sus formas (empresarial, social y solidaria, pública). En particular, dada la experiencia reciente, se acordó la necesidad de un completo y eficiente control del sistema financiero nacional y extranjero, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales, y que se actúe para bajar las tasas de interés internacionales. Este fue un ejemplo de que la demanda de transparencia no se refiere exclusivamente al sector público.
- En varias mesas se propuso crear un Fondo Nacional de Microcrédito y fomentar formas de crédito propias de la Economía Social y Solidaria. Para el efecto, se planteó revisar las normativas de la Superintendencia de Bancos relativas al microcrédito.
- Sobre el rol de la banca pública de fomento y el acceso directo o indirecto de los productores a su crédito, hubo diversas posiciones dentro y entre las mesas, en parte, motivadas por una historia de ineficiencia, politización y otras malas prácticas, pero se coincidió en la necesidad de introducir reformas fuertes en su organización y sus comportamientos. Esto fue un ejemplo de las comprensibles dificultades para ubicarse en un momento de cambio mayor, pues en el imaginario colectivo las prácticas del pasado parecen inamovibles, ya que tienden a limitar el ámbito de las instituciones preexistentes y generar otras nuevas antes que encarar su transformación. En esto será fundamental mostrar que el cambio de prácticas es efectivamente posible.
- Planteado como opción por algunos, hubo diferentes posiciones respecto a la priorización de las exportaciones o del mercado interno, lo que estuvo relacionado con las diversas perspectivas respecto al modelo económico vigente y, en particular, la conveniencia y sostenibilidad de la dolarización, tema latente que no fue encarado centralmente en esta oportunidad.
- En el marco del acuerdo sobre la necesidad de procurar un ritmo de crecimiento sostenido con equidad, aunque se debatió sobre las prioridades del momento, fueron incorporados a la agenda la necesi-

dad de un manejo responsable del Presupuesto del Estado, dinamizar el mercado interno y ampliar la capacidad exportadora. Un amplio sector de los participantes reclamó una política pública para diversificar el sistema productivo y priorizar sectores, de acuerdo con un marco de planificación estratégica de la estructura que se desea para el país en el mediano y largo plazo, con especial énfasis en la creación de empleos con condiciones de trabajo y salarios dignos, así como la protección de rubros sensibles, como los de la soberanía alimentaria. Respecto al papel del Estado como ente regulador del mercado, algo fuertemente reclamado por los sectores representantes de los trabajadores, campesinos y organizaciones sociales, hubo diversas posiciones en las distintas mesas. Sí hubo acuerdo respecto a la necesidad de una ley antimonopolio.

- Con relación a la política fiscal, hubo acuerdo en cuanto a la necesidad de lograr transparencia (eliminar el sigilo tributario, transparentar la política arancelaria), equidad en la tributación, eficiencia productiva y redistributiva en su formulación e implementación crecientemente descentralizada. Respecto al gasto público, se propuso priorizar la inversión en capital humano (particularmente en educación y salud de calidad), en inversión productiva y en la racionalización del manejo salarial y de contratos del Estado.
- Como un ejemplo del entrecruzamiento de los temas, la seguridad jurídica apareció inicialmente como condición para la inversión. Comenzar con la estabilidad jurídica tributaria mediante el diseño de un sistema progresivo y no distorsionante, que evite la continua creación de nuevos impuestos. Pero se planteó que esa seguridad podía tener límites marcados por la supervivencia de sectores de la población o la posibilidad de desarrollo, como podría ser el caso de contratos petroleros que, sin ser fraudulentos, ocasionen serios perjuicios al fisco.
- El fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, junto con su desburocratización, eficiencia y reestructuración, se confirmó como otra condición de la competitividad. Un planteamiento de varias mesas fue la jerarquización, profesionalización y tratamiento transparente de las incorporaciones de funcionarios al Estado, así como avanzar hacia un sistema salarial equitativo de los servidores públicos. Se acordó sobre la necesidad de la participación ciudadana en la gestión y el control, como condiciones para el cabal cumplimiento de las funciones del Estado y, en particular, para la prestación de los servicios públicos.
- El mejoramiento de la calidad de la infraestructura y los servicios públicos a la producción y a la población en general, con tarifas equitativas, fueron vistos como factores sistémicos de la competitividad. Hubo acuerdo sobre la posibilidad de capitalizar las empresas públicas con participación del capital privado, y en priorizar la conectividad, en sus diversas formas, para coadyuvar a la integración nacional.
- Otra política de Estado acordada fue la relativa al desarrollo de un Sistema Integrado de Ciencia y Tecnología, vinculado y accesible a la Economía Empresarial, la Economía Social y Solidaria y la Economía Pública, orientado a contribuir y ubicar ventajosamente al sector productivo en el contexto global, aprovechar y cuidar las ventajas de la biodiversidad y enfatizar la inversión en las capacidades del trabajo y el emprendimiento, que genere, como principal ventaja comparativa, la calidad de los recursos humanos.
- En cuanto a las relaciones laborales, cuestión básica para el desarrollo del sector de economía privada y la economía estatal, no hubo acuerdo en cuanto a las contrataciones colectivas y al sentido de la fle-

xibilización laboral. Pero se propuso ir más allá del tratamiento coyuntural de los conflictos, evaluar el estado de las relaciones y proyectar su reformulación a diez años, en un marco de responsabilidad compartida para el desarrollo nacional, que se concretaría en una reforma al Código de Trabajo. Se propuso, pero hubo acuerdos no logrados, sobre la creación de una mesa tripartita de diálogo que trabaje por sectores y cuente con el auspicio del Gobierno y la OIT.

- Hubo completo acuerdo en erradicar el trabajo infantil a través de un Plan Nacional y crear programas de trabajo para otros sectores vulnerables.

*El combate a la pobreza y la exclusión como política socioeconómica:
responsabilidad de toda la sociedad*

- La problemática prioritaria de la pobreza y la exclusión generó varias propuestas que intentan superar la intangibilidad de la economía, con propuestas sobre políticas de Estado orientadas a cambiar desde su raíz los impactos sociales de los tres sectores de la economía: la ya mencionada propuesta de ir al desarrollo de una Economía Social y Solidaria, como principal respuesta alternativa al proceso de exclusión económica y social; luego el desarrollo del sector empresarial privado con énfasis en los sectores de mayor generación de empleo y salarios dignos, que cubra a todas las empresas productivas pero dentro de una lógica que limite los monopolios; y, finalmente, la racionalización del sector público en su papel de generador de una proporción muy alta del empleo formal, pero redireccionándolo hacia el cumplimiento eficiente de sus funciones de servicio público.
- La presentación del Ministerio de Bienestar Social, ente coordinador del Frente Social, al que se ha incorporado el Ministerio de Economía y Finanzas, replanteó la política social como una transición de la necesaria asistencia a los más pobres y excluidos, hacia la vinculación de las transferencias de recursos de sentido social con el desarrollo de iniciativas de organización del trabajo productivo.
- Se enfatizó el diseño participativo de una política nacional de reconocimiento y desarrollo del sector de Economía Social y Solidaria, que consolide un sector orgánico que articule la diversidad de formas de producción que existe en la sociedad ante la insuficiencia dinámica del mercado libre, y favorezca el desarrollo de mercados locales, nacionales y la inserción eficiente de este sector en los mercados internacionales.
- Al respecto se planteó que la mejor política socioeconómica es facilitar el desarrollo productivo centrado en el trabajo, lo que requiere facilitar el acceso equitativo a: crédito recuperable, pero con sentido social, mediante diversas formas de banca de fomento pública, mixta y social; la tierra y el agua; y, conocimiento tecnológico.
- En particular, en los procesos de desarrollo local, se propuso avanzar hacia un sistema integrado nacional de soberanía alimentaria, que promueva el abastecimiento de los programas sociales alimentarios por parte de productores pequeños y medianos nacionales.
- Respecto al sector público, generador de una parte significativa del empleo y los ingresos formales, se propuso impulsar la actualización y capacitación de técnicos y funcionarios (en particular de los maestros, trabajadores de la salud, etc.) y la necesidad de crear una cultura de servicio responsable a los ciu-

dadanos. Esto debería ir acompañado de una reorganización de la función pública, por medio de la jerarquización y equidad en los salarios públicos. Se acordó también que una parte del poder de compra del Estado debe estar dirigida a estimular la producción eficiente de las PYMES y del sector de Economía Social y Solidaria.

- Hubo acuerdo respecto de que el desarrollo humano integral requiere también la afirmación de los derechos concretados, como acceso universal y digno a los servicios públicos y satisfacción de necesidades básicas de todos. En esto, se enfatizó el papel de la participación ciudadana en el control de la calidad y las tarifas de los servicios públicos.
- Se acordó potenciar la capacidad del Estado para prestar servicios de calidad, sin desmedro de las iniciativas del sector privado, que promueva una corresponsabilidad social. En la gestión de las políticas públicas, se propuso dar mayor fuerza al Frente Social (educación, vivienda, salud, etc.), sin separarle del Frente Económico, para que los responsables de la política económica asuman metas sociales y los responsables del desarrollo social, en sus diversos aspectos, comprendan la economía e incidan sobre la política económica.
- Planteada la importancia de atender a lo económico desde una perspectiva social, ante las políticas sociales existentes, se planteó la urgencia de revisarlas críticamente, pues en ocasiones generan más desigualdad o estigmatizan la pobreza. Se insistió en descentralizar no sólo la ejecución sino el diseño de las políticas, para atender a la diversidad y favorecer la participación de la ciudadanía y las comunidades en la gestión y monitoreo de las mismas.
- La consideración de las políticas y programas sociales existentes llevó al acuerdo de que deben responder a principios de equidad, universalidad y solidaridad, y que debe haber corresponsabilidad del sector privado para encarar la pobreza y el conjunto de las políticas sociales. También se acordó que las políticas sociales deben enmarcarse en una visión integral desde una perspectiva de derechos y que deben articularse entre sí, para superar las barreras del sectorialismo ministerial y prestar atención a su papel en la integración de todos los ciudadanos en la sociedad, en general, y en el sistema económico, en particular. Se acordó que es preciso evaluar los impactos de las políticas sociales y revisar los sistemas de monitoreo, con mecanismos de participación ciudadana, control y rendición de cuentas, que incluya a las ONG. Se acordó, asimismo, que la focalización puede darse en los programas de protección social, pero de manera temporal, con participación ciudadana en ámbitos descentralizados de gestión de dichos programas, para darles transparencia y reorientarlos crecientemente al desarrollo local.
- Hubo significativos acuerdos respecto a plantear objetivos socialmente integradores, que atiendan a dimensiones transversales como los enfoques de diversidad (género, étnica, pluricultural, generacional), territorial, descentralización, procesos de desarrollo local participativo y biodiversidad, así como asumir una mirada intersectorial con respecto a: Educación para todos, Salud para todos, Protección social, que abarque, de manera más integral, el bono solidario, la beca escolar y el bono productivo, programas de vivienda, infraestructura y saneamiento ambiental, incluidos transporte y vías de comunicación.

Política internacional:

inserción dinámica y soberana en el contexto global

- Aunque hubo diferencias ante cuestiones puntuales, se hizo evidente el acuerdo básico sobre la vinculación estrecha entre la política internacional y el proyecto estratégico de país, que no puede pensarse sin articular el cambio en lo interno con el cambio en el sistema de relaciones internacionales.
- En tal sentido, se acordó afirmar la independencia y autonomía nacional en el marco de la interculturalidad que supone el sistema de naciones, propugnar relaciones de reciprocidad en el cumplimiento de los compromisos internacionales y trabajar con otros países de la región para sentar posiciones compartidas ante los procesos de globalización.
- En este terreno surgió también la necesidad de una participación informada, en las definiciones de política internacional, por parte de la ciudadanía y los de diversos sectores que componen una economía plural y una sociedad pluricultural.
- En particular, hubo una demanda de que se informe a la ciudadanía y los diversos sectores sobre las consecuencias del ingreso al ALCA, bajo el reconocimiento y cuidado de la diversidad de actores sociales, sectores productivos, regiones y culturas.
- La problemática de los ecuatorianos emigrantes fue considerada una cuestión definitoria de la política de integración nacional. Se propuso crear un organismo rector en materia de política migratoria, que mantenga y profundice el diálogo con los emigrantes y la generación de proyectos que faciliten su reintegración al país. Como en otros casos, se propuso que estas políticas tengan una dimensión de auditoría social.
- Respecto a la deuda externa, hubo un gesto que marca el sentido de las intervenciones de los participantes en la mesa específica: propusieron cambiar su título a: “Políticas de Estado hacia un desendeudamiento soberano”. Demandas de transparencia, de control responsable del endeudamiento y reestructuración de la deuda existente, y búsqueda de mecanismos de canje e inversión de la deuda para el desarrollo sostenible, resume los acuerdos principales.

Ante un mundo de incertidumbre:

afianzar las seguridades básicas de los ecuatorianos

- *Seguridad alimentaria.* Se propuso elevar al rango de soberanía alimentaria por el impacto nacional que implica dejar librado, al mercado global, el acceso a condiciones esenciales para la vida de personas, comunidades y la sociedad en su conjunto. Esto situó como actores principales a las comunidades étnicas, los sistemas de pequeños y medianos productores locales y a los sistemas públicos –estatales y de la sociedad civil- dirigidos a asegurar el acceso a alimentación diaria.
- *Defensa y seguridad ciudadana.* Se destacó el acuerdo de fondo de promover una cultura de paz y solidaridad, basada en el reconocimiento y respeto a la diversidad en todos los órdenes, así como el acuerdo de dar prioridad a la prevención antes que al castigo, mediante el fortalecimiento de los sistemas colectivos de defensa, en estrecho contacto democrático de los responsables públicos y privados con las comunidades.

- *Seguridad ambiental.* Dirigir las instancias públicas, no gubernamentales y sociales hacia un sistema de regulación y acción junto con otras nacionales y descentralizadas, que prevengan el mal manejo del medio ambiente y garanticen los derechos colectivos a la sustentabilidad intergeneracional, que promuevan la conservación y uso racional de la biodiversidad y, particularmente, vigilen el recurso agua como un bien público, con acceso equitativo. En la misma mesa hubo acuerdo respecto a la necesidad de definir una estrategia en materia de energía, que defina las formas y ritmos de tránsito hacia un modelo no dependiente de la existencia y explotación del petróleo, como fuente de divisas. Tanto las tecnologías agropecuarias como el desordenado crecimiento urbano y sus efectos sobre los balances ecológicos, fueron puestos en la agenda del diálogo.
- *Seguridad social.* Se propició la necesidad de desarrollar –bajo responsabilidad estatal, con corresponsabilidad privada y de otras formas de prestación- un sistema universal eficiente y eficaz que proteja de riesgos a todas las familias ecuatorianas.
- *Seguridad jurídica.* Un tema que atravesó varios ejes y mesas y abrió una amplia agenda. Cubrió desde la protección efectiva de los derechos de propiedad privada, los derechos de las comunidades a su territorio, la seguridad de los contratos de las empresas y de los trabajadores, la diversidad cultural, y los compromisos sociales que asume el Estado como prestador de servicios públicos básicos y como garante de los derechos humanos de las diversas generaciones.

Hacia un sistema participativo y descentralizado de protección ambiental

- Además de los tradicionales problemas que afectan al medio ambiente (erosión, contaminación, alta densidad poblacional, escasez de recursos naturales por sobre explotación, catástrofes ambientales, economías extractivas, entre otros) hay una nueva serie de riesgos específicos como la fumigación de cultivos ilícitos en la frontera norte del país, los potenciales efectos de una apertura indiscriminada frente al proceso del ALCA, etc.
- En este marco, se estableció como prioritaria la elaboración de un Plan Integral de Gestión de Riesgos con participación ciudadana y enfoque de desarrollo sustentable. Ello implica trabajar en la revisión, actualización y creación de leyes y reglamentos específicos, sustentados en un adecuado levantamiento de información que permita identificar, claramente, las zonas o sectores de mayor riesgo.
- Para el efecto es fundamental el apuntalamiento del proceso de descentralización. Será muy difícil concretar un plan efectivo de control de los deterioros del medio ambiente si los poderes locales y regionales no logran un mayor nivel y capacidad de incidencia en el marco de sus jurisdicciones. Es muy poco lo que las agencias gubernamentales centralizadas pueden hacer al respecto.
- En esta perspectiva, se hace imprescindible el establecimiento de un sistema efectivo y descentralizado de ordenamiento territorial sustentable, en el que jueguen un rol preponderante las cuencas hidrográficas como factor de desarrollo sustentable. Lógicamente, ello requiere del fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo que atienden su manejo.
- Finalmente, se hizo hincapié en la necesidad de desarrollar un programa nacional de Educación Ambiental (formal y no formal).

- Se identificó la íntima relación entre la lucha contra pobreza y la protección del ambiente. En este sentido, se propuso promover el uso sustentable de la biodiversidad como parte integral de planes para reducir la pobreza. Se estableció la iniciativa de instaurar un fondo de apoyo a proyectos de uso sustentable, enfocados a pequeños y medianos productores.

Por un Ecuador pluricultural con políticas culturales locales para la diversidad

- Se discutió fundamentalmente acerca de los problemas de acceso que enfrentan los diversos actores étnicos, regionales y locales para incidir, orientar y participar en los escenarios e instituciones culturales existentes. Desde esta perspectiva, se trató el problema de los recursos económicos e institucionales necesarios para la promoción cultural de la diversidad, de las expresiones populares y de las historias locales.
- En este sentido, se planteó la necesidad de abrir múltiples espacios de encuentro y diálogo intercultural, a fin de profundizar la interacción social e incentivar dinámicas de tolerancia y pluralismo entre los actores sociales. Sólo en la medida en que los diversos actores culturales puedan encontrarse, interactuar y reconocerse, será posible construir una cultura nacional asentada en un verdadero intercambio de saberes, historias e identidades.
- Por otro lado, se planteó la importancia de establecer mecanismos y herramientas para la construcción, ejecución y evaluación social de las políticas culturales desde las diversas instancias de las organizaciones de la sociedad civil, las etnias, las juntas parroquiales que conforman el país. Se planteó, incluso, la creación de una institución específica, en la que se exprese la sociedad civil para ejercer vigilancia social de las políticas y de las instancias culturales nacionales y regionales, que inciden en el funcionamiento del campo cultural en el país.
- Ello apunta a exigir la plena democratización de las instancias culturales públicas y privadas, para lo cual, la mesa de trabajo formada en el Diálogo Nacional puede convertirse en un organismo veedor.
- El campo cultural, el apoyo a las expresiones populares, la producción artística nacional, no pueden activarse sin la adecuada y puntual asignación de un presupuesto real que se ajuste a las necesidades de la formulación y ejecución de las políticas públicas de cultura en el ámbito regional y local. En tal medida, se planteó la posibilidad de proponer una “ley de financiamiento de la cultura” que se sostenga a partir de la donación de un porcentaje de los impuestos vigentes a escala nacional y local.
- La creación de una nueva legislación cultural deberá estar en correspondencia con el marco jurídico de la descentralización y deberá contar con la participación de los pueblos y nacionalidades de la Costa, Sierra y Oriente.
- En alusión a este último punto, los participantes plantearon la necesidad de constituir el Instituto Regional de Cultura Montubia y el Consejo de Desarrollo del pueblo montubio, zonas subtropicales, pueblos afro y los institutos que hacen cultura en los pueblos manteños-huancavilcas.
- Uno de los grandes puntos de discusión de la mesa de trabajo fue acerca de la viabilidad de solicitar la inclusión de los términos montubio y cholo en la Constitución de la República, como parte de las reformas a los artículos 83, 84 y 85, del Capítulo 5 , Sección primera, de la Constitución vigente.

- Finalmente, la discusión de la mesa apuntó a la necesidad de que el sistema educativo enfatice la diversidad cultural como parte fundamental del proceso de desarrollo nacional y de la construcción de un sistema cultural pluriétnico y multinacional.

Pautas para la descentralización y las autonomías

- Debe descentralizarse el país, tal como la Constitución lo dispone. Se trata de una decisión política del Presidente que debe estar en la agenda de Gobierno. Ello requeriría un plan anual de descentralización.
- Se planteó la idea de incluir otros actores sociales con espacios territoriales, que representen directamente a las bases, tales como juntas parroquiales y comités barriales.
- Se debe definir los roles y funciones de los gobiernos seccionales autónomos, para evitar duplicidad y que más bien su quehacer se complemente.
- Como es obvio, se debe buscar la distribución equitativa de recursos, sobre la base de las necesidades básicas insatisfechas, la fuente generadora de ingresos y los principios de equidad y solidaridad.
- Hay que trabajar para definir el mecanismo operativo y administrativo de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos seccionales autónomos que hubieren solicitado o solicitaren. Se ha propuesto, además, la articulación de los planes operativos, el presupuesto de los organismos seccionales y los recursos que se descentralicen por orden de la Constitución y leyes.
- En lo que tiene que ver con la descentralización fiscal, debe existir un mayor control de los niveles de endeudamiento de los gobiernos seccionales, así como mayores controles para asegurar la transparencia en el sistema de asignación de recursos.
- Se propuso la creación del Fondo Nacional de Descentralización que impulse y motive el proceso, y procure el fortalecimiento de los gobiernos seccionales.

Bibliografía

- Barrera, A. (1999) *Ecuador, un modelo para (des) armar*. Quito, Ed. Abya Yala.
- Lechner, N. (1994) "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en *Serie documentos*. Colección Papeles de investigación. Universidad de la Plata, el Litoral y Quilmas, www.argiropolis.com.ar.
- Offe, Clauss (1990) "La crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en *Contradicciones del Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.
- Telles Vera, Silvia (1994) "Sociedade civil e a construção de espaços públicos", en *Años 90: Política e sociedade no Brasil*. Evelina Dargnino (org.) Sao Paulo, Editora Brasiliense.
- Vilas, Carlos (coord.) (1995) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. México-Venezuela, Editorial UNAM-Nueva Sociedad.
- Zemelman, Hugo (1994) "*La democracia latinoamericana ¿un orden justo y libre? (Discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)*" México. www.alcala.es/cicode.