

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Aseidios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN 9978-67-105-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Un libro para los escépticos	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i>	15
Otra política económica, deseable y posible	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
Otra economía es posible	69
<i>Rafael Correa</i>	
La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas	99
<i>Carlos Larrea</i>	

Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo	115
<i>Pedro Páez</i>	
Políticas nuevas para viejos problemas	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas	167
<i>Hugo Jácome</i>	
La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
Nota sobre los autores	265

Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador

Alison Vásconez R.

La discusión sobre la política social en el mundo en desarrollo ha vuelto a ponerse en vigencia, sobre todo a partir de la necesidad de pensar esquemas y modelos de desarrollo que se alejen del principio fundamental, en el marco del modelo neoliberal, que centra en la economía el eje de políticas públicas de los gobiernos.

En este documento se presentará en resumen el marco conceptual del cual se parte para investigar el tipo de régimen de bienestar en Ecuador. Luego se analizarán las principales tendencias de política social y sus resultados desde fines de los años ochenta y, por último, se presentarán algunas reflexiones sobre temas de discusión futura en torno a modelos de bienestar y política social.

América Latina frente a otras modalidades de bienestar

Para discutir sobre política social es necesario partir de la definición del tipo o modelo de Estado de bienestar que produce esta política. Para América Latina, siguiendo a autores como Filgueira (1997) y Lo Vuolo (1998), se puede decir que en la región no se constituyó un Estado de 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 a la 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 mo-

delo 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 tanto en su apoyo al Estado benefactor como 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, Esping Andersen (1995) y Filgueira (1997) describen una tipología para América Latina aplicable hasta inicios de los años ochenta (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 a través de una 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 setenta, sistemas de salud y seguridad social estratificados y de tipo regional. También basado en el trabajo, incorpora a los sectores populares a través del 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, se presenta una alta estratificación regional y social, y el marco es de estados tomados por elites que extraen rentas sin contraparte de bienes colectivos y 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 que hacen uso de grupos de poder locales.

Para autores como Barba (2003), tanto este régimen como el dual se caracterizan también por corresponder a países con alta heterogeneidad étnica e informalización de los mercados laborales¹. Es en este grupo que se ubica a Ecuador, Bolivia y algunas regiones de México.

Más adelante, hacia mediados de los años ochenta, se consolida en la región un nuevo paradigma; la eliminación de cualquier rezago del modelo keynesiano y de economías cerradas, la promoción del pleno empleo y del control de la demanda. Por otra parte, la crisis de la 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 residualizarse², 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 esos factores, 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.

1 La referencia se encuentra en las notas del curso “La reforma social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, realizado en FLACSO, Ecuador en 2003.

2 Se entiende por residualización el predominio del mercado en las decisiones de política social. Esta y otras características del nuevo paradigma de bienestar en Latinoamérica se encuentran en Alonso J., y Aguilar L. (2002)

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 de protección laboral, y por la sobrecarga de trabajo reproductivo no monetario.

Las modalidades de bienestar y política social en Ecuador

La transformación más reciente del embrión del Estado de bienestar se inicia en Ecuador con el retorno a la democracia, cuando, a la vez, se dan los primeros pasos hacia el cambio de modelo económico. Los ejes de la política social -seguridad social, educación de niveles básicos y desarrollo rural- van de la mano de elevadas inversiones en infraestructura y énfasis en la consolidación del sistema de planificación en el nivel central, sin gran preocupación en el financiamiento de estas inversiones.

Más adelante, a partir de 1984, la liberalización económica y el cambio de modelo productivo sí traerán consigo cambios en la orientación de políticas, en especial en educación y trabajo; junto a lo que algunos autores como Edwards³ llaman esquemas de economía populista, fundamento para la generación políticas sociales dispersas y la disfuncionalidad del Estado como rector; mientras tanto, en el plano del establecimiento de la agenda opera un esquema de “guardianes de puertas” que desde el mismo gobierno y las coaliciones empresariales comienza a dar forma a una visión centrada en la economía que descalifica otras prioridades. Se conforma así un modelo de Estado que ejerce su autonomía y poder en el control interno y la coerción mientras se debilita y autoexcluye de otros ámbitos del accionar público.

En este contexto, se difuminan y arrinconan las capacidades de ingerencia de los grupos sociales organizados (sindicatos), incluso a través de recortes de recursos, y se inicia el proceso de flexibilización laboral con reformas de facto en los sistemas de seguridad social. A inicios de los años noventa,

3 Ver Dornbush, R., y Edwards, S., (1992) “Macroeconomía del populismo en América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México

en la educación y la salud se mantienen intervenciones generales universales en educación básica y en prevención que coexisten con proyectos de “modernización” con sentidos casi totalmente opuestos. Parte de este proceso, teniendo como telón de fondo la austeridad fiscal, fue la tendencia hacia programas y acciones regionalizadas, no para complementar sino para sustituir aquellas de carácter nacional. Por otro lado, la política social buscó la terciarización de funciones apelando a organismos no gubernamentales (ONG) y la descentralización de competencias⁴. No obstante, se siguieron ejecutando las actividades regulares en educación, salud y seguridad social, bajo los esquemas convencionales de provisión de servicios.

La cooperación internacional y los organismos de desarrollo, actores que de alguna manera siempre estuvieron presentes en la definición de políticas, jugarán un papel más directo, especialmente en los procesos de retiro del Estado. Estos procesos no han tenido como contraparte la constitución de un nuevo modelo de bienestar, sino más bien iniciativas provenientes del tercer sector; lo que, siguiendo a Bustelo (2003), se puede considerar como una actitud conspirativa desde los mismos sectores que antes defendían el modelo estatista. Otro aspecto del proceso de reforma es un conjunto de regulaciones legales y la creación de una institucionalidad ad-hoc, financiada y asesorada por la banca de desarrollo. El carácter “proyectista” de la política social se acentúa, generando el aislamiento de los actores auspicantes de las reformas y quiebres al interior de las instituciones que pretenden ser reformadas.

Se afirma así, en el imaginario de la política, un Estado fracasado, disfuncional y derrochador; y, quien está en contra de este planteamiento queda, o bien fuera de la discusión, o bien con una imagen de resistencia a los cambios. La población no acierta a distinguir entre “modernizar” y “privatizar”; debido, en parte, a no entrar a fondo en la discusión. Por otro lado, da paso a que muchos grupos manipulen los conceptos en un sentido maniqueo y frenen aún más las posibilidades de debate y propuestas nacionales. En el fondo, tal como sucedió en otros países, el Estado financia el traspaso hacia la gestión privada y mantiene las áreas poco rentables y de alto riesgo. El “peso del ajuste” está distribuido entre las actividades estatales de

4 Para mayor detalle sobre nuevos modelos de bienestar mixtos, referirse a Bresser Pereira, et. al. (1998)

reducido financiamiento y las estrategias de supervivencia de las familias (empleo juvenil e infantil, migración, sustitución de gastos con trabajo no remunerado).

En el sector educativo y de salud se consolida la lógica proyectista en torno a la intervención puntual con algunos objetivos: el equipamiento y mejoramiento de infraestructura, la descentralización y gestión privada de los establecimientos, la incorporación de la gestión como actividad principal de la reforma y la creación de fondos sociales para cubrir necesidades emergentes. Las propuestas de descentralización no se han concretado y las intervenciones se mantienen basadas en la cobertura y la infraestructura. Si bien el “discurso” de la política educativa ha transitado desde el enfoque del servicio hacia el del insumo (capital humano), o de la oferta hacia la demanda, la calidad, que es uno de los puntales fundamentales de las reformas, no está presente en las iniciativas estatales.

En salud hay, en general, menos actividad. Este sector sufrió de problemas financieros durante varias décadas. Por otro lado, se han firmado algunos convenios para continuar proyectos que venían realizándose en períodos anteriores, con la banca internacional, en especial aquellos denominados de “modernización” del sector.

Un elemento clave en la configuración del régimen actual de bienestar en Ecuador es la focalización. En nuestro país, ésta es apoyada y sustentada, en su inicio, a través de claros ejercicios de poder de veto basados en el lenguaje y los símbolos como barreras a la colocación y discusión de temas en la arena política, basados en este caso en la “identificación con los pobres”. Es esta identificación la que 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 políticos⁵, presente en el país en casi toda la última década y media. En el caso del Ecuador, este proceso se inicia en el gobierno de Bucaram, y marca la pauta de utilizar la focalización y la atención asistencial para el sostenimiento frente al ajuste, política que se mantendrá y profundizará en sucesivos gobiernos.

5 Vásquez, A. “Las políticas sociales en Ecuador en las últimas décadas; sentidos, contextos y resultados”, Revista de la CEPAL, No. 87; 2003

Así, el programa del Bono Solidario se inició en septiembre de 1998 para compensar monetariamente a la población pobre por la eliminación de los subsidios al gas, la electricidad y los combustibles⁶. Si bien el bono es considerado por muchos analistas como una política progresiva y pro-pobre, hay quienes critican su naturaleza y la estrategia de focalización por el riesgo de que pueda convertirse en un elemento causante de trampas de pobreza, crear “grupos” de beneficiarios de bajo capital político, provocar que se pierda el carácter público-común-preferente de los servicios sociales y la solidaridad inter-clases⁷. Además, el impacto que estas políticas - aisladas de un modelo más integral y estructural- puedan tener en la reducción de la pobreza y desigualdad de largo plazo está en discusión⁸. Un análisis realizado por León (2003) indica que los impactos del programa de transferencias, llamado Bono Solidario, son positivos en cuanto a incrementos en la matrícula (resultado indirecto); que hay un beneficio para quienes están en extrema pobreza y, por lo tanto, una redistribución entre pobres; sin embargo, hay también indicios de trampa de pobreza pues se produce una pérdida por ingresos no generados por el lado de un desincentivo al trabajo, y para el caso de las mujeres, pérdida de transferencias provenientes de redes familiares y comunitarias. Además, como explica Armas (2004), el desincentivo laboral puede no deberse a un efecto de trampa de pobreza sino a decisiones intrafamiliares y a valoración de merecimientos y a una menor presión para entrar al mercado en condiciones precarias.

En este contexto, se profundiza la política de focalización y la entrega de “paquetes” que consisten en concentrar en un grupo poblacional (pobre) un conjunto de prestaciones, vinculado en este caso, al bono solidario; se inician prácticas piloto de condicionar el bono al uso en servicios como educación y salud. Se reproduce y consolida una práctica asistencialista y populista que apoya el fortalecimiento de redes verticales (partidarias). Se forta-

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

7 Al respecto ver Vásquez, A.,(2000), “Policies of income maintenance”, documento de trabajo, Universidad de York, UK, Biblioteca FLACSO Ecuador.

8 Una buena discusión sobre impactos de diversos programas y modalidades de focalización se puede encontrar en Van del Valle, D., ed (1996).

lece el enfoque de “población vulnerable”; a la par de un debilitamiento de la rectoría estatal y del Frente Social⁹ específicamente.

Es decir, en el Ecuador, la prioridad dada al modelo de protección social focalizado ha ido desplazando a cualquier enfoque de asistencia universal, en especial en bienestar social; y, en menor medida, en salud y educación; aunque se mantienen lógicas de intervención generales no focalizadas. Así como la inestabilidad económica crea la supuesta inminencia del ajuste, la crisis social hace parecer indispensables las intervenciones tipo “políticas empaquetadas” y dirigidas que, de alguna manera, consiguen integrar a grupos de población a un determinado servicio y compensan por la desaparición del Estado, debilitando aún más el disminuido enfoque de ciudadanía como principio de políticas, sin conseguir soluciones estructurales a la pobreza y menos aún a la desigualdad. A la par, el Estado se apoya más en ejecuciones privadas tercerizadas y fortalece su función coercitiva.

Finalmente, en el campo laboral, la tónica es continuar con el proceso acelerado de desmovilización y flexibilización que no provienen de una política nacional pero están implícitos en la aceptación de los contenidos de los tratados de libre comercio y los contratos con algunas compañías multinacionales. Estos procesos, 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 una baja elasticidad frente al salario, permite que se fortalezca un modelo en el cual el salario ya no es más el referente ni del mercado ni de la productividad, sino únicamente del poder. La lucha sindical se da 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.

El proceso descrito para los últimos diez años se da en un marco fiscal en el que se financian casi al día los gastos operativos y 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 alta rigidez en su manejo y decisiones de asignación de recursos. El gasto social es uno de los más bajos de América Latina en términos de su participación en el gasto general y en

9 El Frente Social es un espacio de coordinación de los ministerios del sector social: Educación, Salud, Bienestar Social y Trabajo. El Ministerio de Economía participa en las reuniones del frente, como miembro temporal para asuntos de presupuesto.

el PIB, llega 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 diez años). La política fiscal en términos del gasto ha sido pro-cíclica, reduciendo el presupuesto en situaciones de crisis (Vos, et.al, 2002). Por otro lado, 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, 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. En la siguiente matriz se resumen los principales aspectos de la política social ecuatoriana en los últimos 20 años.

Período	Aspectos relevantes y modalidad de bienestar	Estrategias y principios
1979-1982	<ul style="list-style-type: none"> - La transición hacia la democracia y la transformación del modelo de bienestar - Incremento de coberturas y accesos a servicios sociales básicos, de forma estratificada. Preocupación por educación y salud en el sector rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y equipamiento educativo • Campaña de alfabetización (incorporando el quichua) y cedulación • Aumento de salarios al sector docente • Financiamiento IESS y extensión de beneficios sociales a todos los ecuatorianos • Reforma Agraria; incremento hectareal de los cultivos de exportación; abastecimiento agroindustrial; asistencia técnica • Leyes de Fomento Industrial

Período	Aspectos relevantes y modalidad de bienestar	Estrategias y principios
1983-84	La transición hacia la democracia y la transformación del modelo de bienestar: preocupación por economía; vinculaciones con la banca	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de recortes presupuestarios, ajustes económicos poco integrados • Eliminación algunos subsidios (gasolina y el trigo) • Sucretización de la deuda externa al gobierno • Reducción de gastos sociales planificados
1984-1988	Liberalismo, transición económica en auge y disfuncionalidad del Estado en algunas áreas, en especial dirigidas a subsidios.	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de agenda: reactivación y la aceleración del crecimiento del empleo; producción de alimentos; vivienda popular. • Eje: “economía social de mercado”: limita la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas • Liberalización de controles en importaciones y exportaciones; flotan intereses y la cotización de la moneda; eliminación del control de precios. • Flexibilización de impuestos a elites económicas. • Sigue interviniendo el Estado y se invierte mucho en administración y ejecución directa de obras de infraestructura (con “sello” del gobierno) • Freno a sindicatos en materia salarial • Violaciones a los derechos humanos; modelo de Estado que ejerce su autonomía y poder en el control interno y la coerción mientras se debilita y autoexcluye de otros ámbitos del accionar público • Crecimiento del gasto público, sin respaldo, promoción de fin de gobierno “otra obra de León”.
1988-1992	Cambio de timón y vuelta al paradigma; socialdemocracia en modelo económico neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de gradualismo económico y fomento del empleo (“socialismo a la ecuatoriana”). • Ajustes y austeridad fiscal • Régimen de bienestar con intervenciones de alcance nacional, grandes proyectos con eje en la cobertura universal y los accesos básicos, bajo un esquema de manejo centralizado.

Período	Aspectos relevantes y modalidad de bienestar	Estrategias y principios
		<ul style="list-style-type: none"> • Segmentación por sectores y regiones; poca integración de agenda • Programas de alfabetización y compensación escolar • Atención a la protección infantil. • Servicios de salud y educación bajo régimen generalizado universal, enfoque de oferta; con incorporación de proyectos de “modernización” (EB PRODEC) • Política tendiente a liberar al Estado del compromiso social y compartir esta responsabilidad con la sociedad civil • Apertura económica a partir de los años 90: reformas en el Código Laboral; reducción de asignaciones a los sindicatos; reformas para la flexibilización laboral.
1992-1996	Minimización del Estado, neoliberalismo económico; desmantelamiento de marco regulatorio laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Bases para privatizar las telecomunicaciones, el sector eléctrico y los hidrocarburos • Propuesta y discusión (cerrada) de reforma del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo y de las leyes laborales. • Agenda social: mejorar los servicios públicos; aumentar la productividad y la estabilidad macro-económica; desconcentrar y descentralizar la administración de la educación y salud. • Reformas propuestas tienden a la gestión privada de los servicios estatales • Evidente transferencia de políticas desde la banca de desarrollo en financiamiento, propuesta y discusión; a la vez actuará como monitor de las políticas de su interés y procurará facilitar que las reformas se lleven adelante a través de la inversión de proyectos “de modernización” (MODERSA, en salud) • Crisis financiera del IESS, justifica propuestas de reforma hacia la competencia y privatización. Hay oposición de los empleados

Período	Aspectos relevantes y modalidad de bienestar	Estrategias y principios
		<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones a la contratación colectiva; reformas del Código de Trabajo: contratación por horas, polifuncionalidad; contratos a destajo; terciarización de servicios. • Ley agraria: apoyo a sector exportador; relaciones de mercado: creación de precios, regularización de propiedad privada y mercados para los recursos naturales. • Invocación e incursión masiva del tercer sector en lo social.
1996-1998	Un solo toque: autoidentificación de los pobres; populismo neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio de poder de veto y negociación basado en el lenguaje y los símbolos. • Identificación con pobres permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes (“merecimiento de pobre”). • Entrega focalizada con criterios partidistas; relaciones clienterales, relación mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos. • Propuesta de convertibilidad requiere disciplina fiscal y competitividad (hay temor de grupos económicos tradicionales). • Seguridad social: se proponen administradoras de fondos de pensiones. • Paquete de presentaciones de tipo “popular”: viviendas, alimentos, material escolar que convierte a los pobres en “identificables”. • Política asistencialista y a la vez restrictiva.
1998-2002	Consolidación de modelo de protección social y vulnerabilidad: institucionalizar la emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas basadas en mediciones: cálculos de líneas y metas de reducción de pobreza iniciales y poco trabajadas. • Base de agenda: reforma institucional, terciarización, creación de cuasi-mercados; participación en gestión social. • Debate sobre calidad; incorporación al discurso de ejes transversales.

Período	Aspectos relevantes y modalidad de bienestar	Estrategias y principios
		<ul style="list-style-type: none"> • Reformas truncas: planes de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales. • Ingerencia clara de organismos de la banca internacional (cláusulas sociales para proteger gastos prioritarios). • Bono de desarrollo humano: justificación por reducción del subsidio al gas; más tarde se consolida como política de focalización. • Atención a grupos “vulnerables”: niños y mujeres; madres; establecimiento de becas escolares, fondos sociales de emergencia y programas de empleo emergente sin concreción. • El Ministerio de Bienestar Social se convierte en instrumento para constitución de redes clientelares. • Profundización de la flexibilización laboral.
2003 hasta el presente	No hay cambios sustanciales; profundización de política focalizada e intentos de reforma del Estado hacia la descentralización; debates públicos y alta participación de sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de programas descentralizados en educación; mantenimiento de servicio universal, con creciente incorporación de criterios de focalización por pobreza en algunas regiones; desfinanciamiento de oferta • Profundización de crisis financiera de seguridad social. • Debilitamiento del Estado para enfrentamiento de crisis sociales. • Dolarización logra recuperar salarios reales. • Se multiplican estrategias privadas o del tercer sector para enfrentamiento de falta de trabajo y crisis económicas. • Condicionalidad del bono hacia salud y educación; hay resultados positivos en educación (matrícula). • Salud: reformas estancadas. Costos se elevan, la gente deja servicios de salud en crisis; tercer sector muy involucrado en este sector, resultados heterogéneos.

Efectividad de las políticas públicas y equidad: algunos indicadores de resumen

En los últimos 15 años en el Ecuador, los ingresos efectivos de la población han desmejorado sustancialmente; y, si bien hacia el final de los años noventa, estos ingresos se recuperan frente a los últimos años de la década de 1980, no alcanzan los niveles de inicio de esta década.

La pobreza urbana de ingresos se mantiene sin bajar del 30% entre 1987 y 2003, siendo los “mejores” períodos los correspondientes a los meses finales de 1995, debido fundamentalmente a incrementos en los salarios reales (reducciones en la inflación). Los peores períodos en términos de pobreza por ingresos son los años 1989-1992 y 1998-2000; el primero, correspondiente al único gobierno social-demócrata de las dos décadas. Su política social que se inicia bajo un modelo de Estado de bienestar inversionista, termina asumiendo cambios impuestos por la banca internacional y se emprenden los intensos procesos de ajuste económico. El segundo corresponde a la crisis de 1999, cuando la debacle económica y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes.

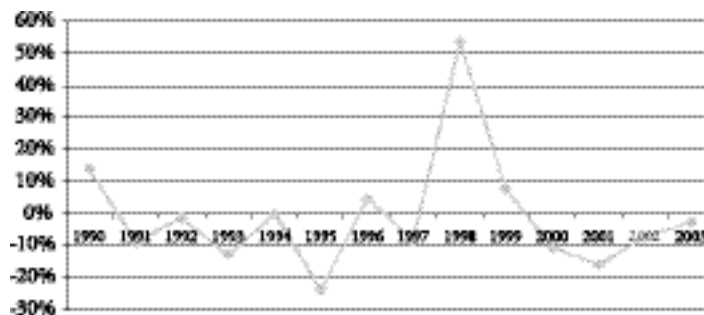
La dolarización consigue revertir la situación de crisis de 1999, pero no remontar los indicadores anteriores a la crisis. Hacia los últimos años (2003-2004), el ritmo de crecimiento y la reducción de la pobreza tienden a estabilizarse y a disminuir su velocidad, lo cual muestra resultados inocuos en términos de bienestar, debido a la dolarización, de manera similar al proceso vivido por Argentina en su período post crisis, más aún si este crecimiento económico no se debe a factores internos sino a transferencias externas y a la situación petrolera favorable.

Por otro lado, el indicador de pobreza esconde diferencias importantes reflejadas en la desigualdad tanto vertical como horizontal, pues se aprecia una clara tendencia hacia la profundización de las desigualdades hacia el final de los años noventa. Medida en términos globales, la desigualdad varía en 20 puntos porcentuales entre 1988 y 2003; la brecha de salarios entre personas indígenas frente a no indígenas con igual educación es de más del 40%, y entre hombres y mujeres de cerca del 30%.

La desigualdad se profundiza cuando se inician en el país reformas estatales tendientes a reducir el tamaño del sector público social, que: i) desplazaron fuerza laboral; ii) provocaron esfuerzos extras de la población para ac-

Gráfico 1

Ecuador: Crecimiento anual de la pobreza urbana



Fuente: INEC, encuestas de empleo varios años

ceder a servicios más caros; iii) se sustentaron en ajustes fiscales que redujeron el gasto en el sector social frente a años anteriores. La reducción del tamaño 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 supervivencia independiente es más factible. Otro factor de polarización es el alto grado de apertura y flexibilidad laboral que favorece a ciertos trabajadores y excluye a otros.

La desigualdad se observa con mayor detalle al analizar la distribución del ingreso entre grupos de ingreso. El quintil más pobre de la población accede al 2% mientras que el más rico acumula casi el 65% del ingreso nacional (2004). Cabe señalar que el que más se diferencia es el quintil de mayores ingresos; hecho que se relaciona, en parte, con la pauperización de la clase media pero, posiblemente, se debe en mayor medida 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 macro devaluación¹⁰.

10 De acuerdo a Diego Borja (1999), la dolarización diferenció a los agentes económicos monetizados del país en "polos dolarizantes", extractores de valor frente a otros sectores de la economía.

Cuadro 1 Ecuador: Desigualdad de ingresos (sector urbano) Quintiles de ingreso					
Años	1	2	3	4	5
1988	3.87%	9.94%	14.55%	21.01%	50.63%
1995	4.13%	8.71%	13.03%	19.19%	54.93%
2000	2.17%	6.10%	11.06%	18.16%	62.52%
2001	1.71%	5.85%	10.83%	17.29%	64.32%
2002	1.68%	5.67%	8.48%	22.48%	61.69%
2003	1.72%	6.55%	9.55%	20.56%	61.62%
2004	1.73%	6.70%	9.47%	19.78%	62.32%

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, 2005

Por el lado de las causales directas de la pobreza, se puede observar que la reducción del analfabetismo experimentó un gran salto entre mediados de los años setenta y finales de los años ochenta. A partir de allí, el descenso ha sido menor debido, parcialmente, a que es un indicador que, por lo general, tiende a bajar si la cobertura de la educación es mayor en generaciones posteriores. No cabe duda, sin embargo, que la inversión gubernamental para disminuir el analfabetismo ha sido históricamente importante y que, al parecer, la alfabetización es un bien “preferente” dentro de las prioridades sociales (aún así, si analizamos diferencias de género, vemos que se mantiene un porcentaje importante de mujeres analfabetas, especialmente, en el campo). Por otro lado, no se aprecian saltos similares en la escolaridad, la cual no ha superado la escuela básica a pesar de los grandes esfuerzos del país por cumplir con este hito.

Al parecer, los varios intentos de reforma, las discusiones y las ingentes inversiones en proyectos de modernización del sector no han producido resultados adecuados. Durante la década de los años noventa, únicamente en la educación superior se elevó el porcentaje de personas que completaron su educación; en la secundaria incluso se redujo un poco, a pesar de que la matrícula, en general, está por sobre el 90% en los niveles inferiores.

Igualmente, en lo que se refiere a salud, indicadores macro como la esperanza de vida presentan progresos relacionados con el mejoramiento en otros indicadores. No obstante, al profundizar en el desempeño del sector por sus resultados, se encuentran mejoramientos parciales: las tasas de muertes por causas prevenibles, de mortalidad en general y de desnutrición crónica se reducen durante las dos décadas; pero no hubo cambios en las cifras correspondientes a muertes por causas violentas y por malos diagnósticos (el perfil de la mortalidad ha cambiado); es más, hacia el 2002 se incrementa el porcentaje de personas que no buscan atención médica y reducen su gasto en salud (una consecuencia de la crisis y el ahorro forzoso).

Si existe un monitor de la situación de bienestar o “malestar” de una población y donde se refleja también el resultado básico de la política económica y social, son las condiciones de trabajo. Es en este ámbito donde se ha apreciado con mayor fuerza la profundización de las brechas de ingreso en términos verticales y horizontales; es a través del trabajo pagado e impago que la economía se ha podido recuperar de las crisis, y son los ingresos por trabajo de nuestra población emigrante el gran sustento de las familias en crisis.

Este régimen de trabajo, basado en la política de la flexibilización, ha provocado un fuerte deterioro de la calidad del trabajo, procesos profundos de exclusión y de precarización. Durante la crisis de 1999, el desempleo se elevó hasta llegar cerca del 17%. A partir de este año, ha ido reduciéndose, llegando a 13.5% en 2004. No obstante, la mayor parte de la población trabajadora se ha volcado hacia la informalidad. Casi la mitad de la población trabajadora está inmersa en empleos informales, y menos del 35% tiene empleos adecuados. Durante los primeros años de 2000, el subempleo tiende a estabilizarse, en especial en el caso del subempleo visible (menos horas de trabajo). En el cuadro siguiente se puede apreciar un decrecimiento del subempleo, el que se debe a un cambio en el concepto de “empleo adecuado”, pues se incluyen las personas que trabajan durante el tiempo reglamentario, no importa que sobrepasen las 40 horas a la semana o tengan varios empleos, lo cual es una característica visible de la precariedad en el trabajo, puesto que incrementa las arbitrariedades, la inestabilidad y la inseguridad laboral.

Cuadro 2
Distribución de la PEA hombres y mujeres, según la participación y tipo de empleo

Año	Empleo adecuado		Subempleo		Empleo informal		Desempleo	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1990	41.81	34.56	14.16	17.47	39.75	38.85	4.29	9.12
1995	46.24	42.68	6.60	7.21	41.61	41.27	5.55	8.85
1999	31.42	24.76	20.46	22.19	37.32	33.47	10.80	19.59
2000	28.66	28.08	20.33	21.22	44.61	37.21	6.41	13.50
2004	32.62	30.10	18.58	12.97	43.13	43.48	7.67	13.45

Fuente: INEC; Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, varios años

Como se mencionó anteriormente, la irregularidad en el trabajo puede ser medida, entre otros factores, en el tiempo de trabajo: 26% de la PEA (población económicamente activa) de 10 años y más trabajaba a finales del año 2000 hasta 4 días por semana en el empleo principal y el 30% de la PEA trabajaba los 7 días. Esta situación se ha agravado al año 2004: el promedio de horas trabajadas en la semana en un primer trabajo para hombres y mujeres es de 5 días; y en el segundo trabajo, 4 días para hombres y 4.5 días para las mujeres. Estas cifras denotan una condición de subempleo en ambos trabajos, aunque en conjunto se trabaja prácticamente todos los días. Por otro lado, sólo el 28% de la PEA cumplía un solo horario completo de trabajo (ocho horas) en 2004.

En lo que se refiere a las brechas salariales, la distribución de los ingresos presenta profundas inequidades, especialmente horizontales: desde inicios de los años noventa, hay más perceptoras y menos perceptores de ingreso, lo que puede tener vinculación con las migraciones. No obstante, el ingreso promedio de las mujeres equivale al 67% del ingreso percibido por los hombres en 1990¹¹. La brecha tiende a reducir hacia fines de la década, pero vuelve a subir a partir de la crisis, ampliándose en 3 puntos hacia el 2003. Los y las jóvenes trabajadores ganan en promedio 40% menos que los adultos con igual educa-

11 Este indicador se calcula con el ratio del ingreso salarial de las mujeres sobre el de los hombres.

ción y constituyen una mano de obra de amortiguamiento en las crisis. Los ingresos de los hogares están cada vez más sustentados en las transferencias y en otro tipo de rentas, antes que en ingresos por trabajo (renta primaria).

Esta apreciación general de lo sucedido en los últimos quince años en relación con los comportamientos erráticos en la pobreza, el empeoramiento claro en la desigualdad y algunos indicadores de las condiciones de vida conduce a la intuición de que las políticas de reducción de la pobreza son instrumentos débiles debido a, por lo menos, cuatro tipos de factores: i) la inconsistencia y debilidad estatal para la definición de principios y políticas; ii) la construcción de modalidades de desarrollo en torno al eje económico y el carácter subsidiario de las políticas sociales; iii) la incapacidad de manejo global de las situaciones de crisis en las que mediarían tanto presiones corporativas como grupos de poder; y iv) la poca efectividad interna del sistema institucional para su diseño y ejecución (reflejada en lo que efectivamente se cumplió).

Elementos de debate para la construcción de políticas sociales inclusivas

Funciones del Estado de bienestar

Teóricamente, una vez que la sociedad decide qué es lo justo y cuanto redistribuir, la política debe encaminarse hacia definiciones sobre el nivel de intervención estatal en esta redistribución. Como ha sido definido teóricamente en líneas anteriores, el Estado de bienestar (EB) tiene entonces dos funciones básicas: redistribución y reproducción. Para ello debe intervenir en la lógica del mercado para:

- Desmercantilizar, redistribuir y articular dinámicas de empleo y movilidad social (Esping Andersen, 1995).
- Generar capital humano o fuerza de trabajo; tarea que es realizada básicamente en los hogares y el Estado complementa.
- Mantener un nivel mínimo de calidad de vida de las personas, para crear capacidad de respuesta independiente de los ciclos económicos; factor relacionado con el nivel de gasto social y la atención a las personas que se considera más pobres o vulnerables ante recesiones.

De ahí que las funciones del EB, y por ende de la política social son:

a. Mantener niveles de vida adecuados en la población:

Reducción de la pobreza: se trata de que ningún individuo u hogar esté por debajo de un estándar de vida. El objetivo del EB, en este caso, es aliviar o eliminar la pobreza. No existe una manera enteramente satisfactoria de medir estas líneas de pobreza, por tanto, la definición de este estándar es altamente subjetiva (decir de medidas absolutas y relativas). Las mediciones basadas en las líneas de pobreza utilizadas por los organismos multilaterales son convenciones con intencionalidad política, y los mismos organismos reconocen su poca utilidad en términos de definición de políticas individuales. La definición de pobreza es extremadamente importante para la definición de políticas. Desde el discurso oficial, se identifican al menos dos clases: pobreza (los buenos pobres) y miseria (los malos pobres). En este último grupo se encuentran aquellas personas que no se benefician del crecimiento económico y la ampliación de servicios; en el primer grupo hay quienes son vulnerables a las crisis; para cada categoría el sistema actual tiene una solución que va desde transferencias monetarias hasta redes de seguridad para “calamidades pasajeras” (Alonso, 2002). Es decir, estos grupos “menesterosos” son merecedores de ayuda.

Aquí se propone superar esas visiones de pobreza. La política social es la contraparte de la ciudadanía social, definida como el derecho a niveles adecuados de educación, salud, vivienda y seguridad social; los derechos sociales son habilitaciones que permiten la construcción de sujetos-actores que, además de cubrir sus necesidades, están en capacidad de realizar cambios hacia sí mismos y su entorno. Esta ciudadanía social está limitada por un sistema de estratificación social cuya raíz es el ejercicio del sistema capitalista de mercado. El mercado puede provocar mejoras en las condiciones de vida pero no provocar redistribución. La política social y el Estado social deben asegurar la ciudadanía, independientemente del nivel de calamidad o riesgo.

Seguridad: nadie debería enfrentar una caída inesperada y excepcional en su nivel de vida. Este es, por ejemplo, el principal objetivo de los seguros de desempleo y las transferencias monetarias, así como de los servicios de seguro de salud. Actualmente, se habla de políticas de manejo del riesgo, supo-

niendo que las personas enfrentamos riesgos de todo tipo y algunas están menos preparadas que otras para enfrentarlos (esta es una política reciente propuesta por el Banco Mundial) (Ravallion, 2000).

Suavización del ingreso: las personas tienen derecho a reasignar su consumo a lo largo de su vida. Las generaciones de trabajadores de hoy tienen derecho a un ingreso cuando dejen de trabajar, y debe tenderse a una equidad entre generaciones. Estos supuestos están detrás de los sistemas de pensiones. El debate surge cuando se discute sobre el esquema de pensiones: de capitalización individual, de fondos compartidos, etc.

b. Redistribuir

Reducir la desigualdad: tiene que ver con la pobreza, pero más con la equidad y la justicia. Es una manifestación de las políticas redistributivas: que todas las personas tengan un nivel de vida similar, que haya igual acceso a oportunidades, dotaciones, infraestructura, servicios; y que los servicios públicos produzcan iguales resultados entre las personas. Todos los beneficios basados en el ingreso tienden a este objetivo, así como aquellos no relativos al ingreso pero focalizados hacia características específicas de grupos poblacionales (Smolensky, E., 1995). La base de esta función radica en el sistema impositivo, en tres ejes: reforma tributaria de los impuestos a la renta; financiamiento progresivo de los servicios sociales básicos; instrumentos de redistribución directos, financiados dentro de un sistema de impuestos (Lambert, 1989).

c. Reproducción y movilidad social

Inclusión, participación: es importante que las personas se sientan protegidas y parte de una sociedad; que tengan a donde acudir si ocurren pérdidas de ingresos o niveles de vida. La inclusión ha impulsado el diseño de políticas altamente focalizadas que pretenden captar a individuos a los cuales los sistemas universales no han alcanzado; no obstante, se habla también de exclusión cultural y política, por lo cual se han incorporado conceptos como el de capital social y participación. Desde enfoques no ortodoxos, se plantea que la exclusión se manifiesta en la imposibilidad de ingreso al trabajo decente, pro-

vocando una situación de mayor vulnerabilidad que en el caso de la explotación en el trabajo. Desde la discusión de género, por otro lado, se diferencia entre “inclusión” con una implicación pasiva y receptora y “empoderamiento”, que supone una participación activa “desde abajo”. En este último concepto, tanto el enfoque económico heterodoxo como el feminista coinciden en la necesidad de las oportunidades y capacidades dadas por el trabajo.

Solidaridad social: los beneficios deben tener componentes de universalidad y de solidaridad entre personas y generaciones. Esto hace referencia, como se dijo antes, a los sistemas de ahorro social o seguridad social que buscan reducir el riesgo de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Libertades: Se refieren a la capacidad de realizar elecciones y cambios que puedan ser evaluados como positivos por la persona que las realiza (Sen, 1999). Esto tiene que ver con la provisión de servicios y bienes que equipen a las personas para la participación; que implica, además de capital humano y cultural, la posibilidad de producción y reproducción relacionada con el trabajo, ya no en función de inclusión social sino como posibilidad de equiparación social.

Instrumentos de la política social

En una época de transformaciones productivas agresivas y de globalización de capitales y políticas, surge la necesidad básica de rearmaje de la institucionalidad nacional que supere las estructuras anteriores, pesadas e ineficientes para la sociedad; recupere aquellas que fortalecen la cohesión social y el enfrentamiento a procesos globales desnacionalizados; involucre nuevas formas de actoría social, promueva el desarrollo autocentrado; fortalezca y sostenga los capitales nacionales (social, humano, natural, cultural) y detenga el paso acelerado de los procesos y agendas transnacionales que no pasan por el nivel estatal nacional. En este sentido, se requieren dos niveles de políticas: unas emergentes, de inclusión y equidad, de protección de la calidad de vida; otras, de generación de oportunidades, de recomposición del papel rector y regulador del Estado, de creación y planteamiento de modelos productivos sustentadores.

Un proceso de diseño de políticas debe partir, en un contexto de transformación y reorganización de las fronteras nacionales y de acortamiento de los espacios y tiempos reales, de principios y ejes que, por un lado permitan enfrentar estos cambios conservando y afirmando la identidad nacional y local, y por otro faciliten la aproximación y retroalimentación intra – nacional, regional y mundial, no solamente de elementos materiales sino culturales, en un intercambio permanente que alimente el desarrollo de las sociedades locales de cara a la globalización.

a. Concepción de economía local sustentable y solidaria

La necesidad de competir y mantenerse como núcleos socialmente cohesionados lleva a pensar en las localidades y naciones como sistemas económicos sociales complejos, en los que los actores económicos mantienen relaciones de cooperación y sinergias que llevan a la autogestión colectiva de necesidades, la convergencia de intereses diversos hacia unos fines comunes, el desarrollo de las fuerzas productivas locales y la formación de capitales internos para sustentar estas fuerzas productivas, y a la movilización y diversificación del uso de los recursos locales. La sustentabilidad nacional se basa en el aprovechamiento, fortalecimiento y potenciación de los recursos con que se cuenta, en función de necesidades internas y de competitividad, priorizando estos recursos frente a otros provenientes de fuera.

El conjunto de las economías locales y nacionales ya no debe ser concebido únicamente por variables económicas. La concepción de la economía como apartada de otros sectores y ámbitos del desarrollo ha llevado a pensar en políticas económicas igualmente apartadas y aparentemente independientes, con consecuencias sociales indeseables. Por esta razón, es preciso re-conceptuar la idea de sistemas económicos como conjuntos compuestos por:

- Los recursos materiales y subjetivos (culturales, simbólicos); privados y públicos, comandados por unidades familiares y empresariales.
- La fuerza de trabajo, las capacidades locales.
- Las transacciones económicas, comerciales, productivas, mercantiles o no.

- Las reglas, conocimientos, valores.
- Los agrupamientos, redes, relaciones y organizaciones¹².

Otro elemento importante en la concepción de las economías nacionales es la sustentabilidad. Concebir la nación como sistema económico-social sustentable significa que pueda recurrir a los recursos presentes sin sacrificar los futuros, que el costo de mantener el sistema pueda ser solventado en lo posible con recursos locales (evitar la dependencia de recursos exógenos, provenientes de deuda, del erario nacional o de otras fuentes no permanentes); y, que los sistemas productivos eviten procesos entrópicos y, por ende, pérdidas de energías y materiales necesarios para la producción presente y futura.

La idea de que la economía sea un sistema solidario se refiere a la posibilidad de des-construir los sistemas de exclusión propios del mercado y propender hacia la participación activa de todos los agentes económicos actuales y potenciales en el sistema económico local.

La solidaridad debe manifestarse también a la hora de la redistribución de los frutos del desarrollo. Una política de redistribución de los recursos públicos locales pasa por políticas fiscales orientadas hacia la equidad, por el lado de los ingresos y los gastos; en el primer caso, a través de la tarea redistributiva de los impuestos; y, en el segundo, a través de la corrección de las fallas del mercado por una parte; y, por otra, la intervención directa para la provisión de capacidades, dotaciones y oportunidades de acceso equitativo a los servicios sociales por parte de todas las ciudadanas y ciudadanos de la localidad.

Otro elemento importante para el desarrollo de una economía solidaria es el aprovechamiento de la capacidad productiva local, para generar encadenamientos e integraciones verticales internas con miras a la constitución de conglomerados industriales, agroindustriales, comerciales, etc., que puedan competir hacia fuera. Esto implica crear y fortalecer modelos que produzcan riqueza desde la base local y comunitaria, aprovechando la posibilidad de construir redes asociativas; promover transformaciones productivas y tecnológicas a través de sistemas nacionales y regionales de conocimiento y tecnología, donde la información sea un bien público y no sujeto a mo-

12 Para un desarrollo más profundo sobre el concepto de economías autosostenibles, ver los trabajos de José Luis Coraggio y otros autores en el marco de la economía social o asociativa (2002)

nopolios; implica la creación de sistemas masivos de empresa donde se pueda aprovechar la capacidad local.

b. Capacidades humanas, capitales, empleo y protección

La problemática del empleo puede mirarse, por un lado, a partir de la generación de oportunidades dada por el crecimiento económico; y, por otro, a partir de aspectos laborales y de fomento de empleo desde la política sectorial específica.

Esta problemática tiene que ver con la carencia de protección social, la falta de capacitación y formación para el trabajo (en especial aquella vinculada con necesidades de empresas y otro tipo de emprendimientos personales o familiares); la poca transparencia en el mercado laboral; la falta de vinculación entre la demanda y la oferta de trabajo debida a problemas de asimetrías de información y a la poca vinculación entre la educación media y superior y el trabajo, a causa de la baja integración entre actores.

Los mercados laborales, por otro lado, presentan asimetrías de otro tipo: discriminación, segregación, inequidad; inseguridad causada por la regulación (desregulación) nacional. El trabajo se presenta, en especial para la juventud, como una opción considerable frente a la educación (genera retornos inmediatos), y como reproductor de los círculos de pobreza.

Este eje hace referencia a los apoyos que son necesarios para conformar una base de capitales para el desarrollo productivo: el fomento de la conformación de organizaciones, redes y la potenciación de formas alternativas de organización económica; el apoyo para la formación de encadenamientos hacia el interior; la formación y creación de capacidades locales y la base de infraestructura de apoyo para la producción, el comercio, los servicios y demás actividades económicas para las que se encuentren potencialidades.

No obstante, la base de capitales humanos y culturales descansa en la política de bienestar, que tiene dos elementos: uno de protección social inmediata y otro de generación de oportunidades.

Protección social y mantenimiento del bienestar

Se trata de instrumentos dirigidos a sustentar el ingreso de las personas en momentos de crisis. Se ha comprobado que este tipo de instrumentos en Ecuador son eficientes y se pueden utilizar por un tiempo en función de equiparar niveles mínimos de subsistencia. En una sociedad con niveles de desempleo muy elevados y permanentes conviene pensar en beneficios atados a la ciudadanía, pero que a la vez promuevan posibilidades de inserción al trabajo. Opciones interesantes a ser analizadas en nuestro país, por ejemplo, es la renta básica y el ingreso mínimo garantizado. El primero, proviene de propuestas realizadas por analistas europeos, herederos de las teorías del Estado socialista, y se refiere a una transferencia para toda la población, sin ningún tipo de discriminación. El segundo tiene que ver con asegurar un mínimo (línea de subsistencia, que puede ser mayor que la de pobreza, incluso que el ingreso medio) a través de transferencias diferenciadas hasta llegar a este mínimo. Este instrumento se utiliza cuando existe una amplia brecha de pobreza (Barr, 1998). No obstante, ningún esquema de transferencias puede sustituir a un sistema completo de seguridad social y de impuestos, que además de transferir y producir ahorro, protege a la población ante riesgos (Atkinson, 1995; Creedy, 1996). Es importante, por lo tanto, pensar en nuestro país en la reconstrucción de este sistema y su expansión hacia quienes tienen trabajo informal, ocasional u otras modalidades.

Generación de oportunidades

Se refiere a la provisión de servicios que aseguren el fortalecimiento del capital humano y cultural, así como la generación de capacidades para el trabajo y la agencia, independientemente de que el proveedor sea estatal o no, pues no está en discusión que el responsable de su provisión sea el Estado. Dos poderosos argumentos están detrás de este planteamiento; primero, el Estado a través de estos beneficios genera redistribución, es decir, cumple con su objetivo redistributivo a través de suplir las necesidades básicas de los ciudadanos, privilegiando a quienes no tienen recursos. De hecho, se ha dicho que las transferencias en especie son más efectivas en esta tarea que las monetarias, dado que estas segundas mueven el presupuesto de las familias

hacia un mejor nivel de ingreso sin asegurar un mejor consumo; las primeras, en cambio, mueven todo el “paquete de preferencias” asegurando el consumo de bienes preferentes¹³. Segundo, el Estado cubre los riesgos, los suaviza a través de asumirlos como intermediario; este es el caso de la salud y la vivienda. La provisión pública gratuita de servicios es una forma de redistribuir, siempre que los financiamientos provengan de un sistema de impuestos progresivo, o que las personas de mayores ingresos utilicen servicios pagados.

La gestión de estos servicios puede realizarla el Estado central, local, los entes comunitarios o privados pero asegurando que la rectoría y la responsabilidad no salgan del ámbito del Estado, es decir, que cumpla su función redistributiva, reproductiva y la desmercantilización, lo cual no implica ineficiencia, pero sí cambios profundos en la forma con la cual se realiza la prestación de los servicios por parte del Estado y cómo la población accede a ellos.

Es necesario proveer de satisfactores de necesidades básicas a todas las personas sin exclusión ni discriminación, de forma gratuita y en igualdad de oportunidades. Un sistema de estas características debe estar financiado por un esquema impositivo progresivo y no a través de ingresos provenientes de actividades que deterioran el acervo de capital y recursos del país. Estas condiciones requieren de reformas profundas a la política de asignación de recursos, a la programación de ingresos y a la prioridad de gastos, así como a la distribución regional de éstos (Stiglitz, 1986). El eje de esta política debe ser la equidad.

En cuanto a la provisión de servicios, se trata, por un lado, de ligar el servicio con la calidad requerida por los usuarios; y, por otro, de fortalecer la exigibilidad sobre sus derechos al servicio, al acceso y la permanencia¹⁴. En un modelo de cuasi - mercados, el Estado se convierte en el representante de los intereses de los usuarios a través de otorgarles capacidad de elección; lo cual implica un cambio en los criterios de asignación de recursos y también la posibilidad de que haya varias opciones de servicios (Le Grand,

13 La discusión de fondo radica en el concepto de decisión racional de los individuos y las familias, como base de su bienestar.

14 Un conjunto de recomendaciones relacionadas con la calidad y el enfoque de demanda de servicios de educación se encuentra en el documento de resultados de la Evaluación del proyecto Redes Escolares Autónomas, realizado por FLACSO Ecuador entre septiembre de 2004 y marzo de 2005.

1991). La provisión de un servicio de acceso barato y de buena calidad actúa como una transferencia condicionada a un consumo, de tal forma que los usuarios prefieran optar por el servicio frente a otros usos del tiempo (el trabajo, por ejemplo).

Para cumplir con la función redistributiva no se descarta aplicar políticas de focalización iniciales que, sin perpetuarse en el tiempo, consigan inclusión y den paso a políticas universales que en el futuro aseguren los derechos de todas y todos los ciudadanos. El riesgo de mantener cuasi-mercados o diferenciaciones focalizadas en el largo plazo es, por un lado, el deterioro y aislamiento del servicio público y, por otro, la elitización del servicio (Stiglitz, 1975). Esto ha sido verificado en estudios realizados en educación a partir de la entrega de *vouchers*, por ejemplo, en el caso chileno (Aedo, 2002).

La generación de capitales debe tener su correlato en la creación de oportunidades y protección al empleo. Además de la reactivación de la economía, el fortalecimiento de economías locales y redes de producción vinculadas entre sí y hacia el exterior, se debe volver a la institucionalidad reguladora del Estado en las políticas laborales. Estas políticas tienen que ver con la vinculación de los salarios con la productividad y el aporte de los y las trabajadoras, de acuerdo a tablas salariales discutidas en varios ámbitos sociales y con la participación de los y las beneficiarias; la normalización de las condiciones de acceso tomando en cuenta géneros y edades; la promoción del acceso a información adecuada y transparente sobre demanda de empleo a toda la población; los subsidios para el empleo de personas que han sido excluidas del mercado y entran en él en condiciones de desventaja; la modificación y consolidación de sistemas de información y evaluación laboral; el fortalecimiento de espacios de discusión entre trabajadores/as, empleadores y Estado, recuperando los ámbitos de diálogo perdidos en los procesos de flexibilización laboral; la protección total contra el desempleo a través de seguros compartidos con los empleadores; la regulación y protección del trabajo informal; la provisión de servicios de calidad de cuidado infantil y otros servicios que faciliten la incorporación de las mujeres al trabajo.

Finalmente, la revalorización del trabajo debe tener como eje fundamental el reconocimiento del trabajo no monetario que se realiza en los hogares, esencialmente llevado adelante por mujeres y adolescentes. Esto implica no solamente valorar el trabajo y reconocer su capacidad de sosteni-

miento en el ajuste de las crisis a nivel micro y macroeconómico, sino la provisión de servicios financiados por toda la sociedad para sustituir y remunerar este trabajo, de tal forma que se visibilicen las transferencias desde las economías no monetarias hacia el sistema económico, y se remunerere de forma justa a los y las trabajadoras por su aporte a la economía.

Bibliografía

- Aedo, Sapeli, C. (2002) “El sistema de vouchers en educación, una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”, Documento de Trabajo, Universidad de Chile, Santiago
- 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
- Atkinson, A.B. (1995) *Incomes and the Welfare State*, United Kingdom: Cambridge University Press
- Barr, N. (1998) *Economics of the Welfare state*, United Kingdom: Oxford University Press
- Bresser Pereira, et.al (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Barcelona: Paidós
- Bustelo, E., (2003) “Retornará lo social?”, *ICONOS* No. 17, Quito: Flacso-Sede Ecuador
- Creedy, J. (1996) “Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency”, *Economica*, 63.
- Filgueira, F.(1997) “Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismos y ciudadanía estratificada”, Social Science Research Council, Guadalajara,
- FLACSO- Sede Ecuador (2004) “Evaluación del programa Redes Escolares Autónomas”, Quito: BID
- Esping Andersen G. (1995), “Los tres mundos del capitalismo del bienestar”, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Lambert, Peter (1989) *Distribución y redistribución de la Renta*, United Kingdom: Blackwell

- León, M. (2003) “Los beneficios del Bono Solidario ante la crisis”, Documentos de trabajo del SIISE No. 10, Quito
- Le Grand, Julian (1991) “Quasi-markets and social policy”, *Economic Journal*, 101
- Lo Vuolo, R. (1998) “La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador”, Buenos Aires: CIEPP
- 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
- Stiglitz, J. (1975) “The Theory of “Screening”, Education, and the Distribution of Income”, *The American Economic Review*, Vol 65(3), pp 283-300
- Ravallion, M. (2000) “Are the poor protected from budget cuts? Evidence from Argentina”; Banco Mundial, Washington. Documento de trabajo
- Van del Valle, D. (1996) “*Public Expenditure and the poor*”, The World Bank- John Hopkins Univ. Press, USA
- Vásconez, A. (2000) Políticas of Income maintainance , documento de trabajo, Universidad de York
- Vásconez, A. (2003) “La política social en Ecuador 80-90: sentidos, contextos y resultados”, Serie política sociales de la CEPAL 82, Chile
- Vos R, et al. (2002), “Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002 Eficiencia y Equidad Social - Informe No.1”, SIISE, Quito
- Vos, R., et al. (2003) “¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?”; Quito: SIISE - Frente Social – UNICEF.