

revista  
**espacio crítico**  
ISSN 1794 - 8193

No. 12, enero - junio de 2010

América Latina

Política social y gobiernos alternativos:  
exploración de los casos ecuatoriano y boliviano

Edgar Alberto Zamora Aviles  
Milton Rogelio Pérez Espitia  
José Luís López Molano

Edgar Alberto Zamora Aviles  
Politólogo, Universidad Nacional de Colombia.

Milton Rogelio Pérez Espitia  
Estudiante de Ciencia Política, Universidad Nacional de  
Colombia-Sede Bogotá

José Luís López Molano  
Politólogo, Universidad Nacional de Colombia

## Resumen<sup>1</sup>

Este trabajo realiza una exploración de la relación entre políticas sociales y gobiernos alternativos en los casos boliviano y ecuatoriano con el objetivo de examinar los alcances, rupturas y continuidades respecto del referencial global de mercado y sectorial neosistencialista. La primera parte del trabajo la constituye el lugar de enunciación desde donde retomamos las políticas públicas, a saber, el enfoque cognitivo propuesto por Pierre Muller. En la segunda parte, se sitúa teórica e históricamente la política social y se explicitan el referencial global de mercado y sectorial neosistencial, puntos de partida para abordar, en el apartado siguiente, un balance crítico de los referenciales de política social provenientes de instituciones internacionales con ascendencia en la región (BM, CEPAL, BID). En cuarto lugar se analizan los casos ecuatoriano y boliviano a partir de las nuevas Constituciones, en tanto representan las coordenadas generales del proyecto político, económico y social y, los planes nacionales de desarrollo, que representan la conducción particular del ejecutivo de turno.

### Palabras Claves

Política social, gobiernos alternativos, referencial de política, Estado, Ecuador, Bolivia

---

<sup>1</sup> Este trabajo constituye el informe final del proyecto de investigación “POLÍTICA SOCIAL Y GOBIERNOS ALTERNATIVOS. Análisis comparado de la gestión de Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia”, apoyado por el Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales “Gerardo Molina” UNIJUS, en el marco de la Convocatoria 023 de 2008 de Semilleros de Investigación.

## I. Construcción social de las políticas públicas

Si en general el análisis de las políticas públicas ha permitido entender el Estado a partir de su acción, los enfoques cognitivos ofrecen la posibilidad de ir más allá y rastrear los universos cognitivos (relativamente estables), de los actores que dan sentido a la acción y, preguntar por la producción de un determinado orden político; así, las políticas públicas “constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*” y “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*”<sup>2</sup>.

El conjunto de imágenes constituyentes de una representación dada es denominado el *referencial* de la política pública, está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un programa político, define criterios de selección y contribuye a diseñar los objetivos; el proceso de construcción del referencial incluye una operación de *decodificación de lo real* que hace inteligible el mundo y, otra de *recodificación de lo real* que permite diseñar un plan de acción, de intervención sobre lo real definido.

Un referencial puede ser global o sectorial, en todo caso, no constituye una representación perfectamente coherente, se aproxima a la idea de un consenso. El primero, constituye las creencias básicas de una sociedad y permite clasificar y jerarquizar las normas y valores que en un periodo histórico se constituyen como hegemónicas, a partir de las cuales se jerarquizan también los referenciales sectoriales, que definen los límites y el lugar de un sector de política en una sociedad dada.

Muller señala además cuatro niveles de percepción articulados en el referencial: los *valores* (representaciones “más fundamentales” sobre lo que es el bien y lo que es el mal, lo deseable y lo que se descarta), las *normas* (definen los principios de acción a partir de la diferenciación entre lo real percibido y lo real deseado), los *algoritmos* (relaciones causales de la forma “si... entonces...”, que expresan una teoría de la acción) y las *imágenes* (que dan significación a lo que se hace, remiten a un horizonte de sentido compartido)<sup>3</sup>.

La producción de significación no está reservada a los intelectuales y el proceso de construcción de un referencial se sitúa en una relación circular entre la toma de palabra (producción de significación) y la toma de poder (estructura de relaciones de fuerzas); se aclara así que el referencial es importante en tanto constituye un conjunto de ideas en acción, ideas que se movilizan por parte de actores con recursos estratégicos en las relaciones de fuerzas.

En este trabajo se propone realizar el análisis a partir de los principios y los instrumentos de política como unidades de comparación, a pesar de que Muller no trabaja estos conceptos,

<sup>2</sup> MULLER, Pierre *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, 2ª edición, pp. 95-96.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 99-100.

ante la no diferenciación clara entre valores y normas hablaremos de principios de política de manera general y; de otro lado, dentro de los algoritmos están relacionados los instrumentos de política que expresan las herramientas para alcanzar los resultados; éstos son elementos dentro de los algoritmos que sería necesario individualizar, pues, pueden existir los mismos instrumentos usados de manera diferenciada de acuerdo a los algoritmos que contiene un referencial dado.

En el contexto actual de crisis y reestructuración capitalista, acompañada de los procesos reivindicativos que encabezan los gobiernos alternativos en la región, el eje de trabajo lo constituyen múltiples propuestas de referenciales en disputa tanto globales como sectoriales, ya sea desde las formulaciones de instituciones internacionales o aquellos que se pueden rastrear en los proyectos político-sociales de los casos a examinar.

## II. Un marco de interpretación para la política social

El propósito de este apartado es mostrar la emergencia y propuestas en la construcción de referenciales en un espacio y tiempo determinados. Se hace una distinción de los referenciales a partir de la aparición de la cuestión social en la Europa del siglo XIV para luego señalar como ésta se convierte en asunto de Estado para el siglo XVI; seguidamente se describe el tránsito del referencial del “programa solidarista” del siglo XIX al referencial keynesiano y finalmente al de mercado durante el siglo XX.

En Europa entre los siglos XIV y XV el referencial sectorial, referido a la cuestión social era el *social-asistencial* o de *sociabilidad primaria*<sup>4</sup> y estaba constituido por un conjunto de ideas sobre el auxilio y la coacción; la primera se sustenta en la idea cristiana de la caridad donde el desvalido era inferior y por tanto requería de protección; la segunda, entendida como un asunto de policía, pretendía que quien estuviera en capacidad de trabajar y no lo hiciera, debía ser castigado e integrado a través del trabajo forzado. El plan de acción comprendía instrumentos de control y disciplinamiento de los sectores que amenazaban el orden establecido por la Iglesia y, por tanto, comprendía prescripciones normativas en cuanto a lo moral que no determinaban necesariamente una dinámica económica<sup>5</sup>.

Para el periodo del siglo XVI al XVIII se mantendría el aspecto asistencial sobre la cuestión social, aunque adquiriría un carácter contractual e institucional desde donde se organizaría una política de socorro público. El referencial era el *institucional-asistencial* o de la *política asistencial “moderna”* con la producción de su significación a partir del iusnaturalismo, donde el conjunto de ideas se inscribían en los criterios del contrato con preponderancia del intercambio mercantil, las normas prescriptivas implicaban la liberación de los factores de producción dentro de un marco de regulación contractual.

<sup>4</sup> Se hace referencia al “sistema de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario, de trabajo, y tejen redes de interdependencias sin la mediación de instituciones específicas” CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997 p. 34.

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 30, 33, 44 a 49.

En el referencial *institucional-asistencial*, la subsistencia de los individuos se proponía como un derecho que se debía garantizar por medio de la libertad de trabajo convirtiéndolo así en un problema individual, y el socorro se entendía como una deuda social por ser un problema de desarrollo de la ciudadanía donde se acude a prácticas especializadas, funcionarios especializados, una tecnificación mínima (ritualización) y una localización de las prácticas en instituciones (organización del auxilio)<sup>6</sup>.

En el siglo XIX, emerge la primera versión moderna de las políticas sociales en cabeza del denominado "programa solidarista". El referencial era el de *economía social de empresa* donde la percepción era la de corregir "la miseria del mundo capitalista"; por tanto la política social como instrumento tendría que paliar los efectos perversos del desarrollo económico. De esta forma, la política social adquiriría un aspecto correctivo del proceso de industrialización, pretendía reducir la brecha entre el orden económico y el orden político donde el Estado se presenta como un tercero neutral que administra los antagonismos sociales y las empresas emprenderían una "política social sin Estado".

En el referencial de la *economía social de empresa*, mediante la filantropía como instrumento de intervención, se cosifica a los individuos que no tienen los bienes para satisfacer sus necesidades, dándose una relación tutelar que oculta un estado de dependencia. Es en este periodo donde aparece la norma prescriptiva del consumo, de aquí que se trate de asociar la seguridad con el trabajo a través de una forma de propiedad social: las cajas de ahorro y el seguro obligatorio<sup>7</sup>.

Para la primera mitad del siglo XX se mantiene la norma prescriptiva del consumo aunque desde el referencial de *economía social de Estado*, con la producción de su significación a partir del keynesianismo que profundiza una política social tendiente a darle cierta estabilidad a la clase obrera por medio de factores de pertenencia (seguros sociales, derecho del trabajo, beneficios salariales, relativa participación en la propiedad social e incluso tiempo para el ocio), con el propósito de permitir el acceso al consumo de masas. Se pretendía hacer del trabajador un consumidor a través de una política salarial redistributiva, la condición obrera tuvo acceso al tiempo libre remunerado y a la convención laboral. Era la política social para la creación de patrimonio, posibilitado por el acceso al crédito y la propiedad<sup>8</sup>.

Desde la década de los setenta se rompe la norma prescriptiva del consumo y se impone la de libre competencia de mercado, el referencial global que se instaura es el denominado *referencial de mercado* que produce su significación a partir del neoliberalismo donde –en principio– toda política sectorial está subordinada siempre a la política económica restrictiva que se impone con el Consenso de Washington<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Ibíd. 193 y 194.

<sup>7</sup> Ibíd. 244 y 245.

<sup>8</sup> Ibíd. 344 y 348.

<sup>9</sup> El Consenso de Washington (que surgiera de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos

Este proyecto político-económico asociado con el recetario del consenso de Washington, de corte economicista, es al que se lo califica como el *neoliberalismo ortodoxo*, en donde la política social prácticamente es inexistente; sin embargo, durante la segunda mitad de la década del noventa se opera el tránsito hacia un *neoliberalismo heterodoxo* caracterizado por la inclusión de nuevos referentes teóricos y prácticos, en particular por la introducción y resemantización de las teorías del neoinstitucionalismo de Douglas North y teorías liberales de la justicia de John Rawls y Amartya Sen, éste último a partir de un discurso de derechos humanos como capacidades se convierte en el icono de la nueva política social, al permitir introducir la cuestión social –hasta entonces patrimonio casi exclusivo de la izquierda–; se consolida así el *referencial sectorial neosistencial* como la política social del neoliberalismo<sup>10</sup>.

Sin abandonar la norma prescriptiva de libre competencia de mercado, el neoliberalismo realiza este tránsito hacia la heterodoxia de acuerdo a necesidades de distinto orden: en el ámbito económico necesita regular la producción de pobreza y desigualdad que genera el régimen de acumulación –buscando estabilidad en los niveles de consumo– y lograr la articulación a éste de sectores de la sociedad aun no mercantilizados, mediante los procesos de financiarización; en el ámbito político el neoliberalismo necesita catalizar las luchas sociales generadas por la desigualdad social exacerbada y lograr niveles aceptables de legitimidad institucional; en el ámbito sociocultural, el neoliberalismo necesita garantizar el consentimiento a la dominación mediante el reconocimiento e institucionalización de las reglas propias del libre mercado, se naturaliza la idea de que siempre habrá ganadores y perdedores en las relaciones de intercambio pero, no se excluye la posibilidad de movilidad social, toda vez que los perdedores de hoy deben esforzarse para ser los próximos ganadores<sup>11</sup>.

Esta nueva perspectiva heterodoxa se materializa desde el llamado Consenso Posliberal que en su diagnóstico atribuye los resultados negativos de las reformas de primera generación a las fallas del mercado y de la implementación de políticas por parte del Estado. Supone la "superación" del neoliberalismo con una mayor intervención del Estado sobre el mercado, pero tiene por objetivo dar mayor seguridad jurídica y política al capital. Bajo el argumento posliberal de que el mercado no resuelve adecuadamente la pobreza, las "anti-neoliberales" políticas sociales *posliberales*, igualmente focalizadas, destinan recursos públicos para que

---

rendimientos económicos y de mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único, y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre el 10 y el 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal. WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2004, p. 9.

<sup>10</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. "La cuestión social en América Latina: entre el 'neoliberalismo social' y el 'neosistencialismo de izquierda'". Revista *Espacio Crítico* No 9. Junio – diciembre de 2008.

<sup>11</sup> *Ibid.*

esos servicios sean provistos por agentes privados; la intervención es legitimada con el discurso de la llamada *good governance*, una gestión eficaz aunque de objetivos limitados, con cierta transparencia y legitimada por el discurso de la participación<sup>12</sup>.

<b>Elementos del Referencial Global de Mercado y Sectorial Neoasistencial</b>	
Condiciones Estructurales (Equidad se impone a Igualdad)	<p>*<i>Redefinición de la frontera entre lo público y lo privado</i> (debilitamiento del papel del Estado y fortalecimiento de la empresa privada). En A.L. <i>Estado patrimonialista de Bienestar</i>.</p> <p>*<i>Rearticulación de lo social y de lo económico</i> (limitación del gasto social y focalización de la intervención pública).</p> <p>*<i>Nueva transacción entre el centro y la periferia</i> –como una nueva rearticulación de las relaciones de dependencia y de la división internacional del trabajo– (aumento de las restricciones globales a políticas nacionales).</p>
Reforma del Estado ( <i>New Public Management</i> )	<p>*Poner en marcha <i>estrategias</i> para identificar mejor los objetivos de política.</p> <p>*Establecer medios de <i>coordinación</i> entre políticas, para superar la atomización sectorial.</p> <p>*Se hace creciente la dependencia de la calidad de la <i>información</i> (elemento indispensable para los programas focalizados).</p> <p>*Existe una importancia creciente de la función de <i>evaluación</i> (control de la implementación).</p> <p>*Se convierte en necesaria la vinculación de la <i>sociedad civil</i> (aunque a manera de legitimadora de las acciones estatales y despojada de una participación activa y creativa en el diseño e implementación de políticas públicas)</p>
Instrumentos de Política Social	<p>*<i>Modernización institucional del sector social</i>. Coordinación en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales, para superar la fragmentación sectorial especializada; “diseño de mecanismos de evaluación y de los procesos de seguimiento y control” con el objetivo de poseer mapas de demanda y oferta de servicios.</p> <p>*<i>Descentralización de la prestación de servicios</i>. Descentralización política, administrativa y fiscal.</p> <p>*<i>Focalización y localización de la política social</i>. Para combatir la heterogeneidad de la pobreza debido a que “la pobreza como término genérico no es operativa”; se propone construir una comunidad de usuarios.</p> <p>*<i>Privatización de las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado</i>. “... reservándose el Estado la función de garantizar la existencia de ejercicios de vigilancia y control”.</p> <p>*<i>Cogestión del sistema de política social</i>. “El Estado se reserva el derecho de coordinación, control y vigilancia de los diferentes programas y proyectos sociales”. El Estado debe facilitar la labor de intervención del sector privado, vinculándolo directamente a la prestación de servicios “para que amplíe su cobertura a sectores anteriormente no integrados al mercado”.</p> <p>*<i>Cofinanciación en la satisfacción de necesidades</i>. La banca multilateral impone condiciones a los programas sociales en términos de reformas del Estado y sistemas institucionales. Se establecen tarifas diferenciadas para el acceso a los servicios mediante subsidios a la demanda, generalmente condicionados; se propone construir al consumidor, no al asistido</p>
<b>Elaboración propia a partir de MULLER y RESTREPO &amp; NOVOA</b>	

Se afirma que la teoría de las capacidades de Amartya Sen y de la justicia de John Rawls, permiten definir dos puntos de partida básicos para el diseño del plan de acción en la

<sup>12</sup> STOLOVICZ, Beatriz. “La izquierda Latinoamericana y las encrucijadas del presente”. En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (Comp.). *Izquierda y Socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2008, pp. 17-18.

construcción de referenciales: los bienes meritorios y la equidad. El proceso de intervención sobre lo real definido que se identifica como la reducción de la pobreza, parte de identificar las dotaciones iniciales mínimas que suministrará el desarrollo de las capacidades, lo que a su vez permitirá el ejercicio de derechos y redundará en la proyección de las capacidades. Los criterios de selección son determinados por la disponibilidad o no del ejercicio efectivo de derechos individuales, la capacidad o no de la libre elección de necesidades a satisfacer y el acceso efectivo a las políticas y programas institucionales<sup>13</sup>

En la perspectiva histórica, la política social se inscribe como un elemento o instrumento de estabilización; desde la política social se pretende dar respuesta a la cuestión social, entendida como el espacio donde lo social como sistema de regulación, de forma especializada o institucionalizada, intenta dar solución de continuidad entre la organización jurídico-política y el sistema económico<sup>14</sup>.

La política social como elemento estabilizador puede ser de integración o de inserción. Las políticas de integración se enmarcan en la “búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro”; y las políticas de inserción se rigen por una lógica de discriminación positiva, desde donde se focalizan los esfuerzos institucionales en poblaciones objetivo y zonas singulares del espacio social para desplegar estrategias específicas” de intervención<sup>15</sup>.

### **III. Referenciales de política social de instituciones internacionales: BM, CEPAL, BID**

En el marco del referencial global de mercado del cual se ha desprendido un referencial sectorial de política social neosistencial, este apartado se propone presentar tres referenciales sectoriales construidos por instituciones internacionales que han marcado la elaboración de políticas en la región. El primero de estos es el Manejo Social del Riesgo (MSR), construido por el Banco Mundial (2000), y que configura el referencial de política propiamente neosistencialista que se propone hacer frente a la deuda social generada por las reformas estructurales implementadas (de manera heterogénea) a partir de los años setenta en la región<sup>16</sup>.

Con el propósito de hacer frente a los mismos problemas se plantean los referenciales de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL (Desarrollo Social, 2000) y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Universalismo Básico, 2006) desde un enfoque que se dice centrado en el reconocimiento de derechos. El Desarrollo Social

<sup>13</sup> CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”. En: CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo (ed.) *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS-UNAL, 1997, pp. 64-65.

<sup>14</sup> CASTEL, Óp. Cit., p. 20.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 422.

<sup>16</sup> “Con el propósito de justificar actuaciones en este “campo ampliado” de la regulación social, los enfoques heterodoxos neoliberales del Banco Mundial han elaborado el discurso del “Estado de bienestar fallido” y la necesaria respuesta sistémica a éste a través de la “gestión social del riesgo”. ESTRADA, Óp. Cit., p. 56.

sostiene propuestas diametralmente diferentes al MSR en el mismo año, y en el Universalismo Básico se pueden rastrear líneas de continuidad respecto de las propuestas de la CEPAL.

### 1. Manejo Social del Riesgo: pobre(s) los aversos al riesgo

El diagnóstico de la pobreza marca el punto de arranque del MSR: “[La] amenaza de caer en la indigencia y de no tener la capacidad de sobrevivir hace que los pobres sean aversos al riesgo y como consecuencia, renuentes a involucrarse en actividades que implican mayor riesgo y mayor rentabilidad. Por ello, los pobres no sólo no son capaces de aprovechar las oportunidades que se presentan en un mundo globalizado, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que probablemente sean inherentes a este proceso. Sin la oportunidad de tomar riesgos e involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. El mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres se convierte, por tanto, en una importante medida económica para una reducción duradera de la pobreza, no sólo para enfrentar las condiciones de pobreza transitoria”<sup>17</sup>.

El marco conceptual parte de diferenciarse del tratamiento de la protección social como medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos y, se dice una concepción más amplia en cuanto el MSR está más allá de la protección social y la redistribución y abarca instrumentos informales y otros basados en el mercado; se redefine a la protección social como intervenciones públicas para asistir a individuos, hogares y comunidades en la mejor forma de manejar el riesgo y para prestar apoyo a los pobres en situación crítica.

#### Elementos principales

Los principales elementos del marco conceptual del MSR son tres: las *estrategias de manejo del riesgo* que pueden ser de tres clases: estrategias de reducción/prevenición que se aplican para reducir la probabilidad de que un riesgo se produzca; estrategias de mitigación que buscan reducir la potencial repercusión de ocurrencia de los riesgos; finalmente, luego de que un riesgo se produce están las estrategias de superación tendientes a aliviar el impacto.

Un segundo elemento del marco es *el nivel de formalidad de los instrumentos/sistemas utilizados* que pueden ser de tres clases: sistemas informales a falta de instituciones de mercado, puestos en funcionamiento por los hogares; sistemas de mercado como los activos financieros y las pólizas de seguro que ayudan a los hogares a manejar el riesgo pero que requieren un adecuado funcionamiento de las instituciones del mercado –entre éstas un banco central, mercados de valores y compañías de seguros– y un nivel de conocimiento del mercado financiero por parte de los individuos; finalmente están los sistemas provistos

<sup>17</sup> HOLZMANN, Robert y JORGENSEN, Steen. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial 2000 (1999), p. 11.

u ordenados por el sector público como la previsión social, las transferencias y las obras públicas –un limitante de estos sistemas es que requieren de un alto nivel de formalidad del empleo, condición que en los países en desarrollo es baja–.

El tercer y último elemento del enfoque son *los actores*, que comprenden desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado y gobiernos hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general.

Es aquí donde importa introducir el papel asignado a los hogares/familias, al gobierno y a las instituciones de mercado como actores de los sistemas de MSR. De las familias se dice que son los espacios donde la información tiene menos imperfecciones con lo cual justifican la promoción de sistemas informales; de las instituciones de mercado (bancos y compañías de seguros) destacan la idoneidad para que distribuyan servicios financiados por el sector público y, finalmente, al gobierno se le encargan funciones de promoción, regulación y protección de las instituciones de mercado, intervenciones con políticas que promuevan el manejo del riesgo y, extraordinariamente, sólo cuando los resultados del mercado sean inaceptables desde el punto de vista del bienestar social se admite que los gobiernos decreten la redistribución de ingresos.

## 2. El “Desarrollo Social” de la CEPAL

Este referencial de política social está enmarcado en el referencial global de *desarrollo integral* que la CEPAL ha venido sustentando durante la década de los noventa; desde este referencial se pretende interpretar el desarrollo como un conjunto armonioso que sobrepasa el desarrollo meramente económico y vincula el desarrollo social (referencial sectorial), el desarrollo sostenible y el ejercicio de la ciudadanía como el medio más apropiado para garantizar que los objetivos sociales se posicionen en la agenda pública. Así, el desarrollo integral se erige como el objetivo mismo del desarrollo.

En el texto se destaca el análisis tipo balance que hace la institución sobre las políticas sociales y económicas adoptadas en la región durante la década de los noventa, donde se implementaron las llamadas reformas de primera generación en América Latina; aunque recoge algunas consecuencias sociales negativas de tales reformas –según la institución, equidad, desarrollo económico y ciudadanía son los tres elementos que resumen los complejos retos que enfrenta la región–, la CEPAL comparte sus lineamientos en términos del consenso generado alrededor de la “consolidación de los logros en materia macroeconómica, sobre todo con respecto a la reducción del déficit fiscal y la inflación, la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, la mayor participación del sector privado en el desarrollo y la necesidad de contar con Estados más eficientes”<sup>18</sup>.

Presentaremos enseguida lo que la CEPAL denomina el marco ético de la política social, los principios orientadores que propone y algunos instrumentos que se plantean; en relación

<sup>18</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. “Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global”. En: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. ONU-CEPAL, 2000, p. 44.

con éstos últimos, en tercer lugar presentaremos la interpretación de Ocampo del desarrollo integral.

## Derechos humanos y equidad

Al contexto de desigualdad en la región ha contribuido la escasa titularidad de derechos, su vigencia hoy se vincula al desarrollo integral; hay una interpretación integral de los derechos desde los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; se promueve el ejercicio de la ciudadanía, como ciudadanía social (más allá de la ciudadanía civil – autonomía– y la ciudadanía política –participación–), con la titularidad de derechos sociales económicos y culturales<sup>19</sup>.

Las claves de interpretación entre estos tres conceptos –equidad, derechos humanos y ciudadanía social– están en la definición de la equidad que, “debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo” para lo cual su punto de referencia es lo realizable puesto que “la sola declaración política de reconocimiento de los DESC no permite crear riqueza o repartir lo inexistente”, por tanto éstos también deben estar en congruencia con el manejo fiscal –*pacto fiscal* es la expresión que figura en el texto<sup>20</sup>.

En este marco ético se sitúa el concepto de *bienes de valor/interés social* (“traducción del correspondiente en inglés *merit goods*”), como aquellos que permiten la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo.

## Principios de política

Los principios que deben orientar la política social de la región son la *universalidad* que “implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad”; la *solidaridad* que “implica una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas” y; la *eficiencia*, que “debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados”<sup>21</sup>; también se incluyen como principios la *integralidad* de las medidas que se adopten, los *derechos humanos*, y la *ciudadanía activa*.

El límite a los principios de universalidad y solidaridad lo marca la eficiencia, que debe orientarlos desde las esferas macroeconómica, política y social; para ser eficiente se

<sup>19</sup> “En el sentido más republicano, [la ciudadanía] es la promoción de la capacidad de los Estados y los sistemas políticos de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales”. *Ibíd.*, p. 65.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 50.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 52.

necesitan funcionarios especializados e instituciones independientes y responsables para la planeación, regulación, financiamiento y provisión de servicios –independientemente del grado de participación de privados– además de la transparencia y la continua evaluación de resultados.

Finalmente, para lograr urgentes transformaciones estructurales y romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la desigualdad en las sociedades de la región, se identifican a la educación y al empleo como las llaves maestras del desarrollo integral<sup>22</sup>. El empleo formal se hace importante para poder contar con suficientes recursos con los cuales financiar la política social; del lado de la educación se parte de los grandes efectos a largo plazo que ésta tiene sobre la equidad pero, se reconoce asimismo que éstos “no se producen en ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad”, con lo cual se justifican las políticas educativas tendientes a adecuar la oferta de mano de obra a la demanda; en los niveles de primaria y secundaria se propone una educación para “aprender a aprender”, mientras que en la educación superior se propone la articulación de ésta con las necesidades del sector productivo, pensando en la innovación tecnológica.

### **“La mejor focalización es la universalización”**

La contribución de Ocampo (quien se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la CEPAL hasta 2003) es caracterizar las funciones de la focalización<sup>23</sup> como instrumento de política en el marco de una política social universalista; para lograr mayor eficacia en un sistema universalista la focalización puede cumplir tres funciones: en primer lugar, como instrumento subsidiario, siempre con *vocación universal*, puede potenciar los efectos redistributivos de los programas de asistencia social dentro de ciertos grupos sociales en países donde los niveles de pobreza aún son muy altos; una segunda función es adaptar los programas a las características específicas de algunas poblaciones o grupos específicos de población, como indígenas y mujeres; finalmente, la función que más resalta el autor es servir de puente hacia los programas universalistas para garantizar el acceso de los beneficiarios a los servicios sociales básicos universales<sup>24</sup>.

La justificación de la focalización como instrumento de política se hace también en términos del efecto redistributivo del gasto y de su progresividad; es en este marco donde aparece la afirmación de que “la mejor focalización es una política social universal” pues, para el autor, las cifras disponibles permiten concluir que en el margen entre universalismo y focalización o, de otra manera, en la ampliación de cobertura de los programas focalizados, tendientes a la universalización, se presentan la mayor redistribución y la

<sup>22</sup> Véase *Ibíd.*, pp. 54 y ss.

<sup>23</sup> El autor reconoce previamente que focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización fue la triada de instrumentos impulsada por el Banco Mundial, para adelantar las reformas económicas de los ochentas y los noventas desde una “visión alternativa” que buscaba hacer llegar los recursos a los sectores más pobres y racionalizar el aparato del Estado. OCAMPO, “José Antonio. Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”. *Revista Nueva Sociedad* N° 215, mayo-junio de 2008, p. 39.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp.52-52 y 59.

mayor progresividad del gasto público que no logra la focalización por sí sola (el caso “ejemplar” son las transferencias condicionadas en educación y salud a partir de un estudio pionero sobre Colombia)<sup>25</sup>.

### 3. Universalismo Básico (BID)

Dividiremos la presentación del universalismo básico de acuerdo a los textos de referencia en dos partes, una en donde se retoma el balance y la caracterización de la política social actual de la región (el diagnóstico) y; otra que trata de los puntos de partida, principios e instrumentos que propone el universalismo básico así como de algunas implicaciones.

#### La “arquitectura social” actual de la región

Se presenta un análisis sintético de las transformaciones de la política social en América Latina durante todo el siglo XX, pasando de una etapa que va hasta los años setenta, caracterizada –*grosso modo*– por la tendencia hacia políticas de corte universalista en medio de múltiples restricciones, entre las que destacan el nivel de recursos disponibles y la baja formalidad del empleo; hacia una etapa caracterizada por el modelo aperturista y neoliberal de la protección social desde el mercado que tiene raíces desde finales de los años setenta hasta hoy.

La protección social desde el mercado ha estado asociada con una megatendencia que articula descentralización y privatización y de la cual se desprenden cuatro tendencias: i) recorte en las responsabilidades del Estado, que trajo consigo la reconsolidación de un acceso segmentado a los servicios favoreciendo a las clases medias y altas que son quienes pueden pagar precios de mercado, eliminando las posibilidades de acceso universal; ii) mercantilización de los servicios, a través del cambio en el modelo de financiación de la oferta por un modelo de financiación de la demanda; iii) focalización, que fue convertida en principio de política y, en la práctica, contribuyó a configurar clientelas a partir del manejo discrecional por parte del ejecutivo; y iv) el cambio de políticas por proyectos, que ubica a la política social en un horizonte de corto plazo (asistencial) y, en el mayor de los casos se convierten en capas superpuestas sin sentido estratégico<sup>26</sup>.

#### Puntos de partida y conceptualización del UB

El punto de partida del universalismo básico (UB) queda claramente definido en cuanto se insiste en que éste debe considerarse como el nuevo imaginario social, visión para construir sociedad, orientador del desarrollo en claves no solo económicas sino también sociales y

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 48 y ss.

<sup>26</sup> FILGUEIRA, Fernando, MOLINA, Carlos Gerardo, PAPADÓPULOS, Jorge, TOBAR, Federico. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* Washington D.C.: Planeta, 2006, pp.29 y ss.

políticas bajo el rótulo del universalismo como única forma de construir equidad y ciudadanía<sup>27</sup>.

Pero en tanto imaginario, el UB comporta un amplio margen sin contenido dado de antemano y, es en verdad ésta la gran propuesta del referencial, la indefinición es la que permite ganar simpatizantes tanto de sectores de bajos ingresos como de sectores de altos ingresos, pues, las propuestas y los contenidos se seguirán definiendo de acuerdo a la estructura social de cada uno de los países de la región. Este argumento se ve reforzado y conceptualizado a partir del horizonte de nociones como la progresividad en la implementación del UB y el entendimiento de éste como ventana de oportunidad.

El UB se precisa en términos de sus elementos y límites de la siguiente forma: “Así, corresponde a la esencia misma del universalismo básico *que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales*”<sup>28</sup>.

Los autores concuerdan en señalar que el UB debe estar orientado por la construcción de una ciudadanía activa, que se sustente en el reconocimiento de derechos fundamentales en busca de fortalecer la cohesión social a partir de la inclusión, la equidad, la redistribución, y, adhieren a los principios que la CEPAL ha venido sustentando: universalidad, eficiencia, integralidad y solidaridad<sup>29</sup>.

Quedan por precisar dos temas de importancia, las funciones que se le asignan al Estado en el universalismo básico y, la caracterización y (re)interpretación de la focalización en cuanto programas de transferencias condicionadas. En cuanto al primero, se insiste en la figura de un *Estado garante*<sup>30</sup> que combine, articule y apoye los diversos mecanismos que se puedan implementar en el universalismo básico en el marco del cumplimiento de sus “funciones de dirección, regulación, evaluación y financiamiento de los servicios, *sin que necesariamente le corresponda prestarlos*”<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 40-41 y 68-69. Se debe “...entender el universalismo básico como un imaginario social que admite distintos umbrales para su realización, según una clasificación de los países de la región en función de criterios sociales, fiscales y estructurales”. *Ibid.*, p. 48.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>29</sup> Véanse *Ibid.*, p. 40, ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián. “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: Planeta, 2006, pp. 100-101, y GRYNSPAN, Rebecca. “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”. En: MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* Washington D.C.: Planeta, 2006, pp. 79-80.

<sup>30</sup> Llama la atención evidenciar las características compartidas con el Estado que solamente se encarga de regular mercados en el modelo neosistencial del MSR; el caso de la responsabilidad de financiación no es una novedad en cuanto no tiene contenido de antemano y, explícitamente los autores afirman que en algunas sociedades incluso la instauración de reformas tributarias progresivas tendrá que esperar para conseguir el respaldo y el compromiso de los estratos más altos.

<sup>31</sup> FILGUEIRA et.al., *Op. Cit.*, p. 42, énfasis propio.

En cuanto a los programas de transferencias condicionadas –en la misma línea de Ocampo– se proponen como instrumentos complementarios que pueden jugar un papel significativo para avanzar en la universalización de prestaciones; la caracterización de las funciones es amplia: “i) permiten abordar algunas de las inequidades que minan o impiden que el universalismo sea real; ii) promueven igualdad de condiciones para el ejercicio de derechos universales (salud y educación); iii) deben estar asociados en su estrategia de implementación a otras políticas sociales; iv) dependen de la existencia de servicios públicos accesibles, universales y de calidad para ser eficaces; v) deben ser parte integrante de las políticas sociales y no la única forma de asignación de recursos; y vi) en tanto son focalizados, no pueden ser un fin en sí mismos”<sup>32</sup>.

#### 4. Revisando alcances y límites

La primera consecuencia del MSR, en tanto referencial, es la individualización de la pobreza al considerarla resultado de la poca capacidad de los individuos para asumir riesgos que pueden redundar en aumentos de productividad, único elemento a partir del cual se *debe* determinar el nivel de ingresos en la lógica neoclásica, con lo cual los pobres podrían dejar de ser pobres incluso en el largo plazo; desaparece así consideración alguna de la pobreza como una cuestión estructural, inherente a la desigualdad generada por el modo de producción capitalista, que necesita de medidas redistributivas.

En segundo lugar, la inclusión social es tratada como una externalidad positiva de un buen MSR y no como un objetivo de política; los individuos perdedores en el mercado serían asistidos en sus incapacidades mediante mecanismos que les posibiliten arriesgarse más, es decir que les permitan un mejor manejo de los riesgos. Esta es parte importante de la dimensión (neo)asistencial del MSR como referencial de política social.

En este referencial no pueden existir los sujetos de derechos toda vez que se incluye como riesgo cualquier evento y, no es posible plantearse algo así como derechos de no riesgo o de no estar en riesgo (un derecho de no inundación es difícilmente concebible) ó, peor aún, en la sincronía que se propone este referencial con los mercados financieros y los procesos de financiarización<sup>33</sup>, no hay derecho a protegerse del riesgo de la volatilidad y la especulación<sup>34</sup>.

Como consecuencia de un balance deficitario de esta política social neoasistencial focalizada (altos niveles de segmentación de la sociedad, sistemas de prestaciones paralelos en función del ingreso, aumento de los índices de desigualdad en los diferentes países), instituciones internacionales como la CEPAL y el BID, han propuesto un giro básicamente

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>33</sup> Utilizamos aquí el término financiarización en el sentido más amplio, como el predominio de la actividad financiera sobre las demás actividades de la economía que transforman la estructura económica misma.

<sup>34</sup> Véanse LAUTIER, Bruno. “Condiciones políticas para la universalización de la protección social”. En LE BONIEC, Yves y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar (eds.). *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2006, pp. 663 y ss., y ESTRADA, Óp. Cit.

al nivel de los principios para una nueva política social; este giro consiste en reinstalar en la región el imaginario de la universalización de prestaciones y servicios sociales (reconociéndole un carácter estratégico), a partir de principios como la solidaridad, la equidad y el ejercicio pleno de la ciudadanía social, soportados en un enfoque de derechos. Los referenciales del desarrollo social y el UB se sustentan en estos principios<sup>35</sup>.

Con arreglo a estos principios, múltiples instrumentos y estrategias pueden ser implementadas –éste es uno de los puntos que los textos resaltan como potencial–; la focalización, siempre con “vocación universal”, se admite como instrumento complementario para garantizar el acceso real de los más pobres a las prestaciones esenciales; tampoco se excluye la prestación de servicios por parte de las instituciones de mercado y, más aun, se acepta y se promueve desde el UB la terciarización<sup>36</sup>; se impulsan nuevos pactos fiscales con políticas tributarias progresivas de impuesto a la renta que hagan viable la universalización.

En general, las nuevas estrategias recomendadas se pueden ver como una mixtura entre subsidios a la oferta limitados al conjunto de prestaciones sociales definidas como esenciales –“bienes de valor social”– y subsidios a la demanda para los más pobres (básicamente a través de la focalización por medio de programas de transferencias condicionadas) y para los estratos medios con capacidad limitada para adquirir a precios de mercado prestaciones “no esenciales”.

Así, lo alternativo de estos referenciales estaría en el cambio, en clave de derechos, de los principios orientadores de la política social más que en las estrategias e instrumentos propuestos; éstos últimos, por el contrario, se erigen como un ‘reencauche’ de medidas neoasistencialistas (a excepción de la insistencia en reformas tributarias progresivas, a las que el neoasistencialismo renunció explícitamente, con impuestos a las rentas para garantizar la financiación de la universalización de prestaciones esenciales).

Sin embargo, la insistencia en los principios alternativos está limitada al nivel de desarrollo alcanzado por cada uno de los países de la región; de esta manera el enfoque se sitúa en el plano de “lo realizable” y los derechos sociales no pueden ser exigibles más allá de lo que permita el nivel de desarrollo. A lo anterior debe agregarse la valoración positiva –y explícita– de las reformas neoliberales en temas como el ajuste estructural en materia macroeconómica –sobre todo la disciplina fiscal adquirida–, la apertura a la economía internacional, la mayor participación del sector privado en el desarrollo y la reforma al Estado<sup>37</sup> en términos de eficiencia y cesión de funciones, ahora con el énfasis puesto en la terciarización debido a los problemas “históricamente asociados a la administración pública en la región”.

<sup>35</sup> Es importante resaltar cómo Ocampo muestra la cercanía de ambos enfoques a través de los conceptos de “bienes de valor social” del desarrollo integral –entendidos como “aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos”– prestaciones esenciales –“sobre las cuales decide cada sociedad democráticamente”– del UB.

<sup>36</sup> Privados que prestan servicios con financiamiento público.

<sup>37</sup> El caso de la reforma del Estado es sintomático pues se reafirma la reducción de sus funciones a unas meramente reguladoras de los mercados y garante de la prestación de servicios por parte del sector privado.

Una vez hechas estas precisiones resulta evidente que los conceptos nodales de los referenciales –equidad y “bienes de valor social” en el desarrollo integral y las “prestaciones esenciales” en el UB– se construyen en función del nivel de desarrollo porque éste último está directamente ligado a los resultados de las reformas neoliberales, a los actores que se vieron favorecidos con éstas y, en general, al fortalecimiento de las instituciones de mercado en detrimento de las funciones del Estado<sup>38</sup>.

### ¿Falsas expectativas?

Para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos el UB<sup>39</sup> está relacionado con dos conceptos que remiten al análisis de políticas públicas, por un lado se lo concibe como una propuesta gradual de avance hacia la universalización total (modelo incremental de toma de decisiones propuesto por Lindblom) y, de otra parte se lo relaciona con el concepto de ventana de oportunidad (modelo de construcción de la agenda política propuesto por Kingdon) con el objetivo de dejar abierta la posibilidad de implementar el universalismo básico por medio de múltiples y diversas estrategias de acuerdo a las características de cada país.

En el marco de la apuesta política del UB por el mantenimiento y mejora de las reformas neoliberales, el modelo incremental de toma de decisiones de Lindblom es una buena herramienta para darle dirección y, al mismo tiempo, asegurar los elementos “inamovibles” del proyecto toda vez que es más fácil que los actores políticos se pongan de acuerdo en los medios técnicos que en los principios orientadores de políticas “por eso, la mayoría de las decisiones no son sino añadiduras, ajustes a las políticas ya existentes y resulta casi imposible no tener en cuenta las decisiones anteriores”<sup>40</sup>; razón por la cual, principios de política como la disciplina fiscal no estarían en discusión y limitarían la ampliación del gasto hacia la universalización ó, el tránsito hacia sistemas tributarios progresivos que (re)incorporen la solidaridad como principio puede llegar a ser muy lento, por ejemplo.

De otra parte, la propuesta del universalismo básico como ventana de oportunidad se presenta descontextualizada, omitiendo que Kingdon tiene como referencia el modelo de democracia pluralista estadounidense –donde se supone que la distribución de recursos y de poder es homogénea– y no sociedades caracterizadas por fuertes asimetrías en el control de recursos políticos, económicos y sociales por parte de los sectores de altos ingresos, fortalecidos además por las reformas neoliberales, que son capaces de imponer su interpretación de los problemas y de paso, también las soluciones; así que la determinación de lo que es posible o no, y con esto, la definición de los conjuntos de prestaciones básicas, de instrumentos que promuevan la universalización, tales como reformas tributarias

<sup>38</sup> Véanse en ESTRADA, Óp. Cit., las restricciones que impuso la constitucionalización del proyecto neoliberal y el problema del “posibilismo” que pone límites a los proyectos de los gobiernos alternativos.

<sup>39</sup> De ahora en adelante hablaremos del UB solamente en tanto representa una versión actualizada del desarrollo integral debido a las características compartidas a las que se ha aludido.

<sup>40</sup> ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007, pp. 92 y 93.

progresivas y aumento del gasto público para financiar calidad en los servicios también estarán limitados por la asimétrica distribución de recursos a movilizar en los debates políticos.

De acuerdo a la lógica de acción que se desprende del UB, éste reproduciría en el interior de su coalición de apoyo la tensión entre actores que promueven la mercantilización de las prestaciones sociales<sup>41</sup> y otro conjunto de actores que promueve la desmercantilización<sup>42</sup>; como resultado de esta tensión y de la asimétrica distribución de recursos políticos, económicos y sociales, la lógica de acción del UB terminaría reproduciendo las estructuras sociales desiguales y fragmentadas que han caracterizado a la región.

En este contexto es donde resulta apropiado retomar la propuesta de análisis de Abramovich<sup>43</sup>; lo que queda claro allí es que las relaciones que el autor establece entre principios de políticas de desarrollo y derechos humanos<sup>44</sup> se encuentran acotadas de manera clara por la participación institucionalizada en términos de consulta a la sociedad; más aun, esta vuelta a la participación es vertical, se trata de una gestión de la sociedad civil desde arriba, una sociedad civil a la que se le muestran los resultados y se le pregunta qué necesita pero, una vez cumplidas estas funciones, se la desconoce; en otras palabras, coincide con modelos de políticas asociadas a la concepción del mercado político donde acercarse a los clientes es un instrumento imprescindible si se quiere ser eficiente.

Estas interpretaciones remiten al *New Public Management*, NPM (Nueva Gestión Pública, NGP), como un conjunto de doctrinas en el que la gestión de lo público se importa desde lo privado (se demanda mayor flexibilidad, rendición de cuentas de los funcionarios – *accountability*–, externalización de funciones vía privatización y creación de agencias especializadas) y los mecanismos de inclusión/participación funcionan para lograr una mayor satisfacción del cliente. En este sentido, con el objetivo de lograr fortalecer las coaliciones de apoyo, “el mecanismo de transmisión de la legitimidad en este modelo simplemente activa públicamente *lo inclusivo* (una participación formal, un acceso a la entrada al mercado político), pero nunca plantea la dimensión de lo políticamente

<sup>41</sup> En primer lugar, de las prestaciones consideradas como “no esenciales” puesto que entre estos actores se encuentran las empresas privadas prestadoras de servicios así como los sectores de mayores ingresos, que tienen la capacidad de pagar precios de mercado por mayor calidad y; en segunda instancia, promueven también la mercantilización de las “prestaciones esenciales” en virtud de que fueron los más favorecidos con las reformas neoliberales y se opondrán a la ampliación de la carga impositiva –intentos de implementación de reformas tributarias– que tiene como meta financiar la gratuidad, con lo cual lo que se va a producir es una disminución en la calidad de la prestaciones esenciales. NARBONDO, Pablo “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 15, 2008.

<sup>42</sup> A esta coalición pertenecen los funcionarios de las empresas estatales prestadoras de servicios que desaparecerían con la mercantilización y, de manera general, pertenecen las personas de los estratos sociales medios, medios-bajos y bajos que no tienen la capacidad de pagar precios de mercado por aumento de calidad en las prestaciones esenciales, o por las prestaciones definidas como “no esenciales” –pero no por eso inexistentes– que siguen siendo demandadas y ofrecidas por el sector privado. *Ibíd.*

<sup>43</sup> ABRAMOVICH, Victor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL* N° 88, abril de 2006.

<sup>44</sup> En este campo se asiste a un reemplazo de “pleno derecho” por el “menor derecho” (Estrada, 2008b).

*participativo*”, más aún el NPM ha tenido su mejor presentación en la minimización del Estado y la correspondiente cesión de funciones a las instituciones de mercado<sup>45</sup>.

#### **IV. Lineamientos de política social de los gobiernos alternativos: Ecuador, Bolivia**

La segunda parte de este trabajo está constituida por el análisis de los denominados gobiernos alternativos de Evo Morales, en Bolivia, y Rafael Correa, en Ecuador. El objetivo es examinar en el campo de la política social, sin renunciar a una mirada general, los alcances, rupturas y continuidades de tales proyectos políticos respecto del referencial global de mercado y sectorial neosistencialista que marcaron el desarrollo de las políticas en la región y a partir de los cuales, debido a la deuda social generada, emergieron condiciones sociales que posibilitaron el ascenso a posiciones de gobierno de quienes hoy están al frente de estos países.

Se desarrollará este objetivo a partir de la revisión de manera comparada de los textos constitucionales construidos por las Asambleas Constituyentes y aprobados en referendo en ambos países, que nos proporcionarán las coordenadas generales del proyecto social, político y económico de cada uno de los gobiernos; en segundo lugar se abordarán los planes de desarrollo con el objetivo de examinar las coordenadas de la política social, los principios orientadores y los instrumentos planteados.

##### **1. Institucionalización de proyectos políticos**

La viabilidad de un proyecto político, social y económico está directamente relacionada con su institucionalización; esto quedó evidenciado con el proceso seguido por el proyecto neoliberal en la región; su constitucionalización en cada uno de los países ha sido el soporte y seguro para su implementación y desarrollo al prescribir las políticas en todos los sectores: “En consecuencia, la posibilidad de agenciar proyectos alternativos al “modelo neoliberal” debe pasar necesariamente por la construcción de unos nuevos marcos constitucionales que, por una parte, eliminen la protección jurídica que los ordenamientos existentes garantizan al neoliberalismo y, por la otra, agencien realmente la posibilidad de refundar las naciones latinoamericanas a la luz de proyectos sociales realmente incluyentes y democráticos”<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. “¿El nuevo neoliberalismo? Neo-gerencialismo y rendición de cuentas en Colombia”. Ponencia presentada en el I Coloquio Internacional Análisis y Evaluación de Políticas Públicas en Colombia: Experiencias, Teorías y Métodos, Bogotá 5 y 6 de diciembre de 2007, p. 13. Véase también NARBONDO, Óp. Cit., p. 161.

<sup>46</sup> JIMÉNEZ MARTÍN, Carolina. “La hora de las reformas y las cartas políticas latinoamericanas. A propósito de los límites institucionales a proyectos políticos alternativos”. En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (Comp.). *Marx vive: izquierda y socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

En primera instancia compararemos en las constituciones de Ecuador y Bolivia, sin detenernos mucho en esto, los modelos de Estado y la organización institucional; luego examinaremos los regímenes económicos y las declaraciones de derechos, éste será el punto más importante en tanto representa el vínculo directo con los referenciales de política social que se proyectan desde los textos constitucionales.

### Modelo y organización del Estado

El espíritu de los textos constitucionales declarado en los preámbulos identifica la necesidad de construir nuevas sociedades incluyentes y democráticas, orientadas a alcanzar el buen vivir (*sumak kawsay*) –Ecuador– y el vivir bien –Bolivia–. En el caso boliviano se asegura dejar atrás el Estado colonial, republicano y neoliberal para luchar por una nueva historia determinada por el reto de construir el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario; “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”<sup>47</sup>.

Impregnan también los textos constitucionales la perspectiva de género, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en cada uno de los países; el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas (denominados pueblos indígena originario campesinos en Bolivia), que han constituido uno de los motores de las constituyentes, queda expresado en el reconocimiento de derechos, de su libre determinación acompañada de la titularidad de territorios y en la inclusión de sus cosmovisiones del buen vivir o vivir bien en nombre de la protección de la naturaleza, *pacha mama*, fuente de toda vida. También se reconocen constitucionalmente los pueblos afroecuatorianos y afrobolivianos<sup>48</sup>.

La participación política ciudadana se constituye en eje transversal en los textos constitucionales aprobados; se reconocen la democracia directa y participativa, representativa y comunitaria<sup>49</sup>. La *planificación participativa* se eleva a principio constitucional a nivel local y nacional. La ciudadanía puede y debe participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas: en la planificación, definición de presupuestos (en Ecuador se promueven los presupuestos participativos), gestión, control y evaluación de las políticas<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Preámbulo y Artículos 1-12, *Constitución Política del Estado de Bolivia*. Preámbulo y Artículos 1-9, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>48</sup> En particular véanse los artículos 56 en el caso ecuatoriano y 3 en el caso boliviano.

<sup>49</sup> Artículo 11, *Constitución política del Estado de Bolivia*. Artículo 95, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>50</sup> Véanse, entre otros, los artículos 95-117 en el caso ecuatoriano y los artículos 209-212, 241 y 242 en el caso boliviano. “El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo”; se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se compone de los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte. Arts. 77-97, *Constitución de*

En Ecuador la ciudadanía formará parte del Consejo Nacional de Planificación. Se crean los consejos ciudadanos como “instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional”. Se crea la silla vacía como forma de participación en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Los ciudadanos participan desde allí en la toma de decisiones de los gobiernos locales<sup>51</sup>.

La organización funcional del Estado está dividida en cinco partes, las tres tradicionales: función ejecutiva, función legislativa, función judicial y se agregan dos nuevas, función electoral y funciones de participación y control social.

Se responsabiliza a los órganos *ejecutivos* de la planeación del desarrollo nacional; en Bolivia se institucionaliza la segunda vuelta en las elecciones a la presidencia y vicepresidencia que ya existía y se ratifica en Ecuador; sin embargo pensando en el fortalecimiento de la estabilidad política y como forma de garantizar una mayor representatividad de los mandatarios, en ambos países se establece que la segunda vuelta no procederá siempre y cuando la candidatura mayor votada obtenga el 40% del respaldo y supere por lo menos en diez puntos porcentuales a la segunda candidatura mayor votada. Se institucionaliza la reelección inmediata por una única vez<sup>52</sup> acompañada de su contraparte, la revocatoria de cualquier autoridad electa<sup>53</sup>.

Tanto en Ecuador como en Bolivia la *función judicial* reconoce la justicia indígena, sin embargo en Bolivia se establece la igualdad jerárquica entre ésta y la jurisdicción ordinaria además de que se crea la jurisdicción agroambiental<sup>54</sup>. En Bolivia, la elección de los Magistrados y Magistradas de las altas cortes (incluso del nuevo Tribunal Constitucional

---

*la República del Ecuador.*

<sup>51</sup> Artículos 100 y 279 sobre Consejo Nacional de Planificación; artículo 101 sobre “silla vacía”, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>52</sup> Véanse los artículos 165-177 en el caso boliviano y los artículos 141-163 en el caso ecuatoriano. El presidente ecuatoriano podrá disolver la Asamblea Nacional previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, el Consejo Nacional Electoral convocará elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos (Art. 148). En Bolivia, el Vicepresidente pertenece ahora a la función ejecutiva pero sigue manteniendo su función como presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 153).

<sup>53</sup> Al respecto del tema de la reelección inmediata incluido en ambas constituciones y publicitado por las derechas nacionales de cada uno de los países, adherimos a la perspectiva de que se ha tratado de una cuestión maniquea, más allá del debate por la estabilidad institucional, donde en el ámbito internacional a unas reelecciones se las califica como buenas y a otras como malas. Véase BORÓN, Atilio. “Reelecciones buenas y malas”, en: <<http://www.atilioboron.com/2009/01/reelecciones-buenas-y-malas.html>>.

<sup>54</sup> “Artículo 189. Son atribuciones del Tribunal Agroambiental, además de las señaladas por la ley: 1. Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales. 2. Conocer y resolver en única instancia las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales. 3. Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y de los demás actos y resoluciones administrativas. 4. Organizar los juzgados agroambientales”, *Constitución Política del Estado de Bolivia*.

Plurinacional) se realizará por voto universal de candidatos seleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que en Ecuador serán designados, por concurso, por el Consejo de la Judicatura que es el “órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”. En nombre del principio de unidad jurisdiccional, en Ecuador los miembros de las fuerzas armadas y de la policía serán juzgados por la justicia ordinaria<sup>55</sup>.

Se crea en Ecuador la *función de Transparencia y Control Social* en donde la ciudadanía podrá fiscalizar incluso a personas naturales o jurídicas privadas que “presten servicios o desarrollen actividades de interés público”; se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que promoverá la participación, el control social y la lucha contra la corrupción, y designará autoridades públicas de acuerdo con la ley como el Procurador y Superintendentes<sup>56</sup>.

### Derechos y regímenes económicos

Como acertadamente pone de presente Carolina Jiménez, además de que los marcos constitucionales estén comprometidos con la construcción democrática de sociedades incluyentes, es importante explorar las formas en que éstos protegen a sus pueblos de los procesos de neoliberalización. Es aquí donde el análisis de alcance de los derechos se cruza con las disposiciones acerca de los regímenes económicos.

En primer lugar, resalta en los textos constitucionales la centralidad del Estado en la conducción planificada del desarrollo económico y social, con capacidad de intervención en las diferentes partes de la cadena productiva, sin exclusión de las formas de organización económica privadas, pero siempre favoreciendo la producción nacional. Refuerza esta idea la centralidad de la participación ciudadana a lo largo del proceso de planificación en el ciclo de políticas, con instrumentos puntuales en el caso ecuatoriano<sup>57</sup> que marcan distancia de la mera posibilidad que se anuncia en la constitución boliviana.

Se reconocen múltiples formas de organización de las actividades productivas: pública o estatal, privada, mixta, popular y solidaria (solo en Ecuador, donde el sistema económico se define como social y solidario), y social cooperativa (sólo en Bolivia, donde el sistema económico se define como plural); todas orientadas al fortalecimiento de la soberanía económica (que en el caso ecuatoriano comprende explícitamente las disposiciones de política económica), la soberanía alimentaria, la soberanía energética, la redistribución del ingreso y producto nacional y la realización del buen vivir, con base en el ser humano como sujeto y fin<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Véanse en el caso ecuatoriano los artículos 167-203 y en el caso boliviano los artículos 178-204.

<sup>56</sup> Artículos 207-210, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>57</sup> Además de los instrumentos ya mencionados se crean los Consejos Nacionales para la Igualdad con el objetivo de garantizar el cumplimiento de derechos a partir del seguimiento de políticas públicas, integrados por la sociedad civil y el Estado. Arts. 156 y 157, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>58</sup> Véanse en el caso boliviano los Arts. 306-317, *Ibíd.*; y en el caso ecuatoriano Arts. 281-284, *Ibíd.*

En términos estructurales se evidencia, cuando menos una intención, de transformar las relaciones Estado-Mercado-Sociedad-Naturaleza, en donde el Estado y en particular la naturaleza son situados como escenarios protagónicos en detrimento del lugar privilegiado que el mercado ha tenido hasta ahora; la naturaleza fortalecida y entendida como objetivo (el buen vivir –*sumak kawsay*- o vivir bien) y límite de las formas de organización económicas, tiene un lugar privilegiado en la Constitución ecuatoriana al ser declarada sujeto de derechos<sup>59</sup>.

En este marco también se incluyen la protección y el carácter estratégico de los recursos naturales<sup>60</sup>; respecto de los recursos hídricos se declaran como derechos fundamentales de los pueblos el acceso y uso del agua y la soberanía alimentaria, excluyendo su comercialización y apropiación privadas<sup>61</sup>. En todo caso el Estado prestará los servicios relacionados con estos sectores estratégicos, y podrá delegar sus funciones en empresas mixtas solamente si conserva la mayoría accionaria.

Respecto de los hidrocarburos, fuente de recursos económicos prioritaria de ambos Estados, en el caso boliviano se fortalece la nacionalización con el manejo exclusivo por parte de las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) –“empresa[s] autárquica[s] de derecho público, inembargable[s], con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, en el marco de la política estatal de hidrocarburos”–, éstas empresas podrán establecer contratos solamente de prestación de servicios con empresas privadas bolivianas o extranjeras<sup>62</sup>; mientras que en el caso ecuatoriano a la explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos solo se pone la restricción del control por parte del órgano legislativo, también presente en Bolivia, lo que no asegura de manera certera su administración en provecho nacional.

En cuanto a la contratación de deuda pública, medio privilegiado de las instituciones internacionales para asegurarse la efectividad de las reformas estructurales en los países de la región, ésta queda sometida al control del órgano legislativo quien establecerá de manera expresa los compromisos que se puedan contraer; sin embargo, esto no constituye en sentido estricto una innovación y las garantías para protegerse o poner límites a la

<sup>59</sup> “La naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”, Art. 71, *Constitución de la República del Ecuador*. Sobre el derecho al medio ambiente en el caso boliviano véanse los artículos 33 y 34, *Constitución Política del Estado de Bolivia*

<sup>60</sup> Entre éstos se especifican, en todas sus formas, energía, hidrocarburos, espectro electromagnético, biodiversidad y patrimonio genético, agua, y solamente en Bolivia se especifica aire, suelo, subsuelo y bosques. El Ecuador se declara libre de semillas y cultivos transgénicos y se prohíbe el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual asociados a conocimientos sobre la biodiversidad nacional (en Bolivia solamente se establece que el Estado los otorgará a favor suyo o de los sujetos sociales locales que así lo reclamen). El Estado boliviano protege la *coca* “originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”. Véanse en el caso ecuatoriano los Arts. 313-316 y 395-415, *Ibíd.*; y en el caso boliviano Arts. 378-379 y 20 numeral II, *Ibíd.*

<sup>61</sup> Véanse los Arts. 13 y 218 en el caso ecuatoriano; y en el caso boliviano los Arts. 16, 373-377 y 380-392.

<sup>62</sup> Véanse los Art. 359-368, *Constitución Política del Estado de Bolivia*.

injerencia de las instituciones internacionales prestamistas quedarían garantizadas por quienes conformen las Asambleas Legislativas de los países, siendo condición necesaria que las fuerzas político-sociales progresistas que han parido estas constituciones conserven su posición, de lo contrario estas salvaguardas pueden en la práctica desaparecer de acuerdo a quien controle el legislativo<sup>63</sup>. Lo que sí constituye una innovación en Ecuador es que incluso las deudas contraídas podrán declararse ilegítimas por órgano competente y se ejercerá el derecho de repetición<sup>64</sup>, sin embargo queda la expectativa por las funciones, constitución y alcances de dicho órgano.

En general, la redistribución de recursos constituye un objetivo prioritario de las políticas económicas; la cuestión alrededor de los bancos centrales ha sido uno de los puntos de avance, al no reconocer formalmente la autonomía administrativa y técnica (los miembros directivos del banco central serán designados por el ejecutivo y el legislativo nacional); las políticas serán determinadas por el ejecutivo en ambos países en coordinación con el banco central pero, a diferencia de la constitución boliviana, los ecuatorianos le asignan explícitamente un papel de instrumentador de políticas al banco central<sup>65</sup>.

En los dos países se ha identificado al sector financiero como el gran ganador y pilar de todas las reformas estructurales que consolidaron la financiarización de la economía, a la que no escaparon los sectores de política social (re)constituidos ahora en razón de las utilidades que pudieran prestar a este sector (salud y protección social han sido los casos más sintomáticos y en los que la segmentación social en el acceso se ha “institucionalizado”), razón por la cual su regulación ahora debe estar orientada por la democratización de estos recursos. La participación de la sociedad en el control de las instituciones financieras mediante defensores del cliente, independientes de éstas, es un instrumento a resaltar en el caso de Ecuador<sup>66</sup>.

Además el Estado y la sociedad se han convertido en los pagadores de última instancia ante los fracasos de estas instituciones (prestadoras de servicios y banca privada en general), en sus incursiones en la volatilidad del mercado financiero internacional; la crisis de fines de los años noventa fue solventada por los pueblos, sin ninguna intención de las instituciones financieras, durante los años de bonanza y ahora nuevamente de crisis, de retribuir estos gastos. Para protegerse contra la fórmula de distribuir pobreza e individualizar y privatizar ganancias, se establece la prohibición en ambos países de estatizar la deuda privada, en particular en Bolivia esta medida se hace concreta con la creación de un fondo para la solvencia de instituciones financieras privadas con aportes obligatorios de las mismas; en Ecuador se prohíbe también “el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas”, con el objetivo de evitar eventos como el conocido “corralito” al final de la década pasada en Argentina<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Véanse en general sobre política fiscal los Arts. 285-301 en el caso ecuatoriano; y los Arts. 321-325 para el caso boliviano.

<sup>64</sup> Art. 290, numeral 5, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>65</sup> Véanse los Arts. 302-303 para el caso ecuatoriano; y los Arts. 326-329 para el boliviano.

<sup>66</sup> *Constitución de la república del Ecuador*, Art. 312.

<sup>67</sup> Véanse los Arts. 330-333 en el caso boliviano; y los Arts. 308-312 en el caso ecuatoriano.

Yendo más lejos, en el caso ecuatoriano se establecen mayores restricciones estructurales al proceso de financiarización, con la prohibición de que quienes participen de estas instituciones (entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas) no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas de actividades o sectores económicos diferentes y explícitamente no podrán participar en medios masivos de comunicación, herramienta utilizada de manera preferente por los sectores conservadores en la región para fabricar consensos alrededor de la hegemonía del mercado y la teoría del derrame como única vía de desarrollo de los países<sup>68</sup>.

Las limitaciones al proceso de financiarización de la economía son un punto clave en nuestro trabajo, pues como ya se mencionó, los servicios relacionados con las políticas sociales han sido colonizados por instituciones de orden financiero, asegurando la mercantilización y segmentación en el acceso y calidad de acuerdo a las primas de riesgo que los ciudadanos estén en capacidad de pagar, con lo cual la reducción de la desigualdad y pobreza estructurales en la región ha sido un objetivo aplazado en función de la rentabilidad de las instituciones y mercados financieros; la promoción de la financiarización ha sido pieza clave del referencial del Manejo Social del Riesgo.

Desde este panorama es que se hace válido revisar las propuestas de referenciales de política social que se pretenden instituir con las nuevas Constituciones: éstas se inscriben en la construcción de referenciales universalistas y solidarios con criterios de justicia y equidad intergeneracional, incluyendo la redistribución como objetivo de política y estableciendo al trabajo con remuneración justa como el pilar de la economía; en Ecuador importa destacar la redefinición de la estabilidad económica<sup>69</sup> ahora entendida en función del máximo nivel de empleo y producción posibles, así como la obligación del Estado por el logro del pleno empleo que tiende a (re)instalar –con las (re)interpretaciones a que dé lugar– el referencial global keynesiano y su correlato en el sector de política social de la protección universal. En el caso boliviano no queda establecida la lucha por el pleno empleo, las disposiciones se quedan en señalar el esfuerzo por disminuir la desocupación y la subocupación.

La seguridad social se vuelve a sintonizar con el ingreso, y los subsidios a la oferta antes que a la demanda, tienden a ser los instrumentos de universalización en ambos países, sin renunciar a la focalización como instrumento de política para los grupos más vulnerables; el trabajo es un derecho económico y social, fuente productiva de la sociedad y de realización personal. En Ecuador<sup>70</sup> y en Bolivia<sup>71</sup> se reconoce el trabajo no remunerado en

<sup>68</sup> Art. 312, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>69</sup> Art. 284, numeral 7, *Ibíd.*

<sup>70</sup> El sistema de seguridad social es público y universal, estará guiado por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad; la protección se hará efectiva a través del seguro social obligatorio, éste se extenderá a toda la población con independencia de su situación laboral, Arts. 367-372, *Constitución de la República de Ecuador*

<sup>71</sup> Todas las bolivianas y bolivianos tienen derecho a la salud, a la seguridad social y a la jubilación con carácter universal; “Artículo 45. [...] II. La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social”, *Constitución*

los hogares, pero solamente en el primero se instituye la protección social para esta población, además del régimen especial de seguro campesino universal con financiación solidaria en ambos casos.

En el sector salud las rupturas no son marcadas con la prestación de servicios reconocida a los privados, sin embargo, los principios orientadores son garantistas (universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, entre otros), y existen salvaguardas como la prohibición de privatizar las instituciones públicas y, es novedoso, el tema de la medicina tradicional de los pueblos indígenas. Se prohíbe limitar el acceso a medicamentos genéricos por reconocimiento de derechos de propiedad intelectual<sup>72</sup>.

En el sector educación los principios orientadores son incluyentes y garantistas, la gratuidad es un objetivo clave, de mayor alcance en Ecuador (incluso tercer nivel de educación superior), pero las propuestas de universalización no son claras, además la participación de instituciones privadas y en concesión pueden marcar límites y segmentación en el acceso<sup>73</sup>.

Finalmente, cabe señalar que los textos constitucionales solamente se conciben como hojas de ruta para la construcción de sociedades incluyentes, siendo la constitución de los sujetos sociales, organizados para la defensa de los logros alcanzados hasta el momento, el elemento que mayor atención debe tener en los análisis sobre el desarrollo de la dinámica política de los gobiernos denominados alternativos, pues solamente ellos constituyen los verdaderos límites a la reinstalación del referencial de mercado en las sociedades latinoamericanas que se pretende superar, la pregunta entonces es ¿quiénes sostendrán las Constituciones en estos países?<sup>74</sup>.

## 2. La política social en el desarrollo nacional boliviano y ecuatoriano

En este apartado se realizará una presentación de los principios e instrumentos de política social de los planes de acción sobre el desarrollo de cada uno de los países, con el propósito de determinar los alcances en términos de transformación estructural de las sociedades y las rupturas respecto de referenciales globales neoliberales. Los planes nacionales de desarrollo son, en el caso boliviano, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”, y en el caso ecuatoriano, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Plan para la Revolución Ciudadana, no partimos de cero”. En el abordaje de los Planes presentamos primero un diagnóstico desde donde se realizan las propuestas, seguidamente abordaremos estructuralmente los contenidos de los planes y reseñaremos algunos elementos en cuanto al financiamiento.

---

*Política del Estado de Bolivia.*

<sup>72</sup> Véanse los Arts. 32 y 358-366 en el caso ecuatoriano; y los Arts. 35-45 en el caso boliviano.

<sup>73</sup> Véanse los Arts. 26-28 y 343-357 en el caso ecuatoriano; y los Arts. 77-97 en el caso boliviano.

<sup>74</sup> Véase algunas líneas en este sentido para el caso boliviano en: BORÓN, Atilio. ¿Quién sostendrá la nueva constitución en Bolivia? En: <[http://www.atilioboron.com/2009/02/quien-sostendra-la-nueva-constitucion\\_10.html](http://www.atilioboron.com/2009/02/quien-sostendra-la-nueva-constitucion_10.html)>.

## Diagnóstico: puntos de partida de los Planes de Desarrollo

El punto de partida y fundamento recurrente en los Planes de Desarrollo de ambos países es identificar al neoliberalismo como el proceso al cual se ha de contraponer un proyecto de transformación real en cada una de estas sociedades. El proceso planteado en los Planes pasa por desmontar el país heredado, construido desde el neoliberalismo e impulsado –y acomodado– por las elites de cada uno de los países, para construir un proyecto nuevo de país que garantice la participación de amplios sectores de la población.

El referencial global de mercado se reconoce como lesivo, en cuanto desde allí se ha impuesto el entendimiento y tratamiento del desarrollo de la nación en términos cuantitativos, con indicadores vinculados a la política económica; la propuesta que emerge en los Planes de Desarrollo de Bolivia y Ecuador pretende el entendimiento y tratamiento del desarrollo de la nación en términos cualitativos, con indicadores vinculados al Desarrollo Humano<sup>75</sup>.

El nuevo proyecto de país –como se reconoce en los Planes de Desarrollo– parte de la construcción de un patrón productivo orientado hacia el segundo sector de la economía, que permita la producción nacional diversificada y la mayor incorporación posible de valor agregado; e incluye un doble reconocimiento: que el mercado no es condición suficiente para el desarrollo y, que el Estado es condición necesaria para adelantar las transformaciones hacia un nuevo país y, que lo es también el control de la ciudadanía sobre este último en la regulación del mercado.

Es importante resaltar que en el Plan de Desarrollo de Ecuador se contempla el “fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado ‘socialismo real’)— como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales”<sup>76</sup>. En Bolivia se proclama un empoderamiento social de los procesos políticos pero, el primer objetivo es recuperar el papel estratégico del Estado en la orientación de la “construcción de democracia comunitaria”, que “implica la toma de decisiones compartidas entre el Estado y la sociedad”, y exige también “la participación permanente y equilibrada con la participación individual en la comunidad”<sup>77</sup>.

## Propuestas: objetivos y proyección de los Planes de Desarrollo

La orientación hacia el Desarrollo Humano en los dos casos, apunta a generar zonas que vinculen a los individuos en la participación y beneficio del desarrollo nacional; pero también es clara la determinación en los Planes de que se debe priorizar y focalizar la

<sup>75</sup> Véanse introductorias de los Planes de Desarrollo, especialmente *Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006-2010 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”* p. 32; y *Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador 2007-2010 “Plan para la Revolución Ciudadana, no partimos de cero”*. pp. 343 a 345.

<sup>76</sup> PND Ecuador. Óp. Cit., pp. 49-50.

<sup>77</sup> PND Bolivia., Óp. Cit., p. 25.

intervención para asegurar las zonas de inserción a los sectores de la población más vulnerables, lo que permite demarcar la propuesta ante todo en la erradicación de la pobreza extrema, entendiendo por pobreza un problema ético y no solamente un problema económico.

En el caso boliviano se pretende “erradicar la pobreza y toda forma de exclusión, marginación y explotación social, política, cultural y económica” aunque al mismo tiempo se reconoce como prioridad a los sectores de la población con menor capacidad de consumo<sup>78</sup>. Por su parte, en el caso ecuatoriano se reconoce que “la diversidad humana hace imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, por lo que es necesario trazar los límites socialmente tolerables de la desigualdad así como los fines que es necesario procurar para alcanzarla”, lo que impide plantear un instrumento de intervención universal para la consecución de los objetivos<sup>79</sup>.

El PND del Ecuador contempla tres dimensiones, entendidas como orientaciones éticas sobre principios de desarrollo del país: “la justicia social y económica, la justicia democrática participativa y la justicia intergeneracional”. La primera de éstas tiene como principio la libertad en el disfrute y acceso a satisfactores materiales e inmateriales que permitan la subsistencia y autorrealización de los individuos; la segunda, corresponde al principio de igualdad política de la participación y ejercicio del poder en la construcción de un orden social y; la tercera dimensión tiene como principio la responsabilidad intergeneracional en las decisiones y acciones que comprometan la primera y segunda dimensiones para las generaciones venideras<sup>80</sup>.

El PND en Bolivia asume una proyección tetradimensional: genera capacidades humanas y comunitarias para el desarrollo de la economía, la propia sociedad, la cultura y la política, en este sentido forma y reproduce el factor más importante del desarrollo, las personas; fomenta la distribución de factores y medios de producción como elemento sustantivo de la reciprocidad y la redistribución del excedente nacional que potencia y fortalece la capacidad de los actores y el territorio; genera desarrollo socioeconómico comunitario y; establece un escudo de protección y movilización en contra de la exclusión y la pobreza extrema<sup>81</sup>.

### **Políticas, estrategias y metas de los Planes de Desarrollo.**

Es importante señalar que mientras el PND planteado para Bolivia está orientado por Sectores, el PND de Ecuador está orientado por Objetivos; no obstante, en ambos casos se mantienen como referencia los Objetivos del Milenio y como indicadores los Índices de Desarrollo Humano, aunque con matices nacionales y hasta locales<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pp. 27 y 32.

<sup>79</sup> PND Ecuador. *Óp. Cit.*, p. 50.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 49.

<sup>81</sup> PND Bolivia., *Óp. Cit.*, p. 25.

<sup>82</sup> PND Bolivia, *Óp. Cit.*, p. 29; PND Ecuador, *Óp. Cit.*, pp. 12, 78 y 222

El Plan de Desarrollo *Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien* mantiene una estructura de intervención definida por sectores y subsectores así:

1. *Bolivia Digna*: se propone la Protección Social y Desarrollo Comunitario (en el que se divide la política social en subsectores de salud, educación, justicia, seguridad pública, defensa nacional, culturas, saneamiento básico).
2. *Bolivia Democrática*: se propone generar Poder Social Comunitario y adelantar procesos de descentralización administrativa.
3. *Bolivia Productiva*: se propone la formación de la matriz productiva nacional a través de políticas nacionales productivas y la transformación de los recursos naturales como base de los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería, electricidad, recursos ambientales). El objetivo implica la revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento (desarrollo agropecuario, turismo, transformación industrial, manufacturera y artesanal, vivienda, empleo); la vinculación y articulación productiva social del país (transporte, telecomunicaciones); y el apoyo a la producción nacional (Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo, y ciencia, tecnología e innovación).
4. *Bolivia Soberana*: se propone transformar las Relaciones Internacionales sobre el principio de inserción estratégica en la economía internacional.
5. *Sostenibilidad macroeconómica, institucional y política*: se mantienen principios de estabilidad macroeconomía, capitalización de la economía y eficiencia en la gestión del Presupuesto de Inversión Pública.
6. *Configuración territorial del desarrollo nacional*: los indicadores para medir la gestión del desarrollo nacional son: Necesidades Básicas Insatisfechas de Pobreza por Municipios, Distribución de Proyectos a Nivel Nacional, y Distribución Territorial de Proyectos.

Las orientaciones que regirán la gestión de la política social por parte del Estado son<sup>83</sup>:

- a. *Políticas y estrategias sociales integrales y sostenidas*; se busca que las políticas sociales tengan continuidad, sostenibilidad, por medio de acciones articuladas entre los múltiples sectores (educación, salud, saneamiento básico, justicia, alimentación-nutrición, etc.).
- b. *La política social de Estado*; supone un “rechazo tácito a la subordinación mecánica de las políticas sociales a las políticas de crecimiento económico [y exige] la complementariedad entre políticas sociales y políticas económicas”.
- c. *Políticas sociales como parte de la revalorización de los derechos de las personas y grupos sociales*; las políticas sociales deben permitir “el desarrollo de potencialidades y habilidades que conduzcan a formar activos sociales y productivos, más allá del asistencialismo”.
- d. *Políticas de acción afirmativa para los sectores excluidos*; se dará “prioridad en la inversión y ejecución de estrategias, programas y proyectos [orientados] a garantizar la atención y resolución de necesidades, expectativas y derechos de las poblaciones con mayores niveles de exclusión”.

<sup>83</sup> PND Bolivia, Óp. Cit., pp. 27-28.

- e. *Políticas de construcción del poder social de los excluidos*; participación de población objetivo en el diseño de programas de asistencia.
- f. *Políticas de valoración de los saberes y conocimientos locales*; el desarrollo con equidad requiere la complementariedad de los conocimientos tradicionales y locales con el conocimiento universal.
- g. *Políticas que reivindican la pertinencia cultural y valor de los servicios sociales*; los “servicios sociales, particularmente salud y educación, responderán a los objetivos y estrategias del Vivir Bien, cuyo rol, utilidad y pertinencia sociocultural estará determinada por las características nacionales, regionales y locales”.

La estrategia de Protección Social y Desarrollo Comunitario tendrá como principio rector la intervención diferenciada, en función de las prioridades y requerimientos de cada comunidad. Se proponen dos programas centrales priorizando los 80 municipios con el índice de consumo más bajo a nivel nacional, uno para el nivel rural denominado *Comunidades en Acción* donde se ha trazado como meta la constitución de 3.000 empresas comunitarias y 60.000 empleos, se espera reducir la pobreza extrema por consumo hasta el 32% y el índice de NBI en un 50%. Para el nivel urbano marginal se lanza el programa *Reciprocidad y Solidaridad* en el que se proponen proyectos como: Mi primer empleo, Bolivia sin hambre, Desayuno y almuerzo escolar, Familias en acción, Mi empresa, mi iniciativa, y Fomento al desarrollo de iniciativas productivas; se ha trazado asimismo un Plan Nacional de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, y una Normativa y programas de integración social y productiva para personas con “capacidades diferentes”<sup>84</sup>.

La provisión de “activos” sociales en salud se dará a través de políticas, estrategias, programas y proyectos así:

- Política 1: Sistema único, intercultural y comunitario de salud: con el fin de fortalecer la red de cobertura y capacidad resolutive en los servicios de salud, la estrategia sería la *Universalización del acceso al Sistema Único, Intercultural y Comunitario de Salud*, y comprendería programas como el *Modelo de Salud Familiar y Comunitaria Intercultural*, además de proyectos como el de “extensión de coberturas” y “gestión de la calidad”.
- Política 2: Rectoría: con la que se pretende recuperar la responsabilidad del Estado en la salud y protección social de la sociedad boliviana, la estrategia es *Recuperación y consolidación de la soberanía sanitaria, Conducción, Regulación Fiscalización y Modulación del Financiamiento*, comprende programas de

<sup>84</sup> Entre los principios de política en la estrategia de Protección Social y Desarrollo Comunitario se incluyen: 1. *Territorialidad*: proceso de descentralización y focalización de la intervención en comunidades vulnerables; 2. *Impacto sobre las causas de la pobreza*: distribución de factores y medios de producción mediante la inserción en un proceso productivo nacional diversificado y de valores agregados; 3. *Intersectorialidad*: comprende la articulación sectorial de manera estratégica e inteligente y no solamente como una suma de sectores, las acciones estarán dirigidas a afectar las causas de la extrema pobreza, la comunidad tendrá que establecer y gestionar su ruta de bienestar, estableciendo alianzas con organismos públicos y privados; 4. *Integralidad, la actuación del Estado se propone en tres dimensiones*: a. asistencialismo para la transferencia de alimentos y servicios básicos a las comunidades e individuos más vulnerables; b. creación de activo social mediante incentivos para la creación de PYMEs; c. creación de poder social mediante empoderamiento y participación social en la configuración y gestión de las dos primeras dimensiones.

“aseguramiento público ampliado y reformas en la Seguridad Social de Corto Plazo”, el “Fortalecimiento de la capacidad de gestión”, y la “Vigilancia de la calidad de producción de bienes y servicios”, implica además proyectos como el “Seguro Universal de Salud” y la “Gestión tecnológica e Investigación”.

- Política 3: Movilización Social: con esta política se hacen corresponsables de su salud a los mismos individuos y a la comunidad por medio de la estrategia de *revalorización de la salud en las prioridades de los hombres, mujeres, comunidades y familias bolivianas*.
- Política 4: Promoción de la Salud a través de *Municipios Saludables, Escuelas saludables y productivas; Normales saludables y productivas; Universidades saludables y productivas y Cuarteles saludables y productivos*.
- Política 5: Solidaridad: focalizar la intervención en hábitos alimentarios y la lucha contra la violencia contra niñas menores de 5 años

Para la provisión de “activos” sociales en educación:

- Política 1: Transformación del Sistema Educativo: bajo una estrategia que permita *refundar la educación, con diseños y gestión de políticas educativas*, uno de los programas tiene el propósito de *transformar todo el Sistema Educativo Nacional*: inicial, primario, secundario y superior, el propósito es articular la educación “para y con la producción”.
- Política 2: Educación de Calidad que priorice la Igualdad de Oportunidades, estrategia para promover una educación equitativa y de calidad ampliando cobertura a través de programas como *Alfabetización sostenida y Educación de calidad con equidad social, étnica, de género y generacional como derecho de todos*, y proyectos como ampliación del funcionamiento de universidades indígenas y postalfabetización.
- Política 3: Política de educación que genera, adapta y aplica ciencia y tecnología; esta política apunta a un sistema educativo que aporte al proceso de cambio, del patrón productivo primario a uno que genere valor agregado. Las estrategias comprende *procesos intersectoriales* que se ejecutará con el programa *Educación para la producción con identidad cultural*, este se articulará al programa *escuelas productivas y saludables*. Una segunda estrategia es el *fortalecer pedagogías descolonizadoras* que contará con un programa de *Investigación educativa para la recuperación y revalorización cultural*. Resalta el proyecto que alfabetizará en idioma originario a los castellano hablantes

La prestación de “servicios sociales” se orienta a los sectores de la justicia, seguridad pública, defensa nacional, culturas y saneamiento básico. Se presentan políticas en el sector justicia como descolonizar el Sistema Judicial, institucionalizar la plena vigencia de la Justicia Comunitaria, erradicar la corrupción institucionalizada, reducción de las brechas sociales-económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con capacidades diferentes, promoción del Ejercicio Pleno de los Derechos Humanos.

En el sector seguridad pública se institucionalizan políticas como Seguridad Ciudadana y Educación Preventiva, Seguridad Pública y la Acción de los Derechos Humanos con la participación de la Sociedad Civil Organizada, Defensa Social para garantizar la protección

contra las drogas. En el sector de defensa nacional se tienen políticas de seguridad y defensa nacional, Sistema de Defensa Civil, apoyo al Desarrollo Nacional. En el sector Culturas se formulan políticas para la interculturalidad, formalizar y realizar la apertura de espacios de encuentro y diálogo intercultural, transversalizar el patrimonio cultural como generador de identidad. En el sector de saneamiento básico se formulan políticas de agua de dominio público con el programa bandera de servicios de recolección, relleno sanitario y tratamiento de aguas residuales.

En el Plan de Desarrollo ecuatoriano *Plan para la Revolución Ciudadana, no partimos de cero* se fijó la intervención de acuerdo a doce objetivos de Desarrollo Humano. La igualdad de oportunidades en los procesos sociales debe ser una garantía, en situación contraria se requiere de acciones que integren a los individuos y permitan la cohesión social, también se exige el cumplimiento de derechos y potenciación de las capacidades de las personas lo que implica establecer una reconstrucción de lo público, constituir el trabajo y el ocio como actividades liberadoras, construir convivencia solidaria y cooperativa, armónica con la naturaleza, donde el Estado se construya en términos de democracia representativa, participativa y deliberativa, heterogéneo, diverso y laico<sup>85</sup>.

El desarrollo nacional del Ecuador se enmarca en ocho estrategias de cambio: 1. Desarrollo interno, inclusión, competitividad y empleo; 2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial; 3. Diversificación productiva; 4. Integración territorial y desarrollo rural; 5. Sustentabilidad del patrimonio natural; 6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión; 7. Democratización económica y protagonismo social; 8. Garantía de Derechos. Estas estrategias se pretenden desarrollar a partir de doce objetivos:

*Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.* Entre las metas se propone reducir la desigualdad económica a niveles del año 1995, donde el indicador propuesto es la brecha de consumo, aumentar la educación inicial y el desarrollo cognitivo, y disminuir los niveles de concentración de tierra. Para estos efectos, entre las políticas se encuentran impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno e incentivar las pequeñas unidades productivas; incentivar la descentralización administrativa a través de la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos; reformas tributarias a partir del principio de “justicia distributiva” que amplíen la base tributaria y penalicen la evasión; eliminar las barreras que no permiten el acceso a servicios públicos.

*Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.* Se destacan metas como: alcanzar el 96% de matrícula en educación básica y el 25% en educación media, erradicar el analfabetismo, aumentar la planta docente y triplicar el acceso a Internet. Esto mediante políticas donde se propone un incremento en la alfabetización de la población mediante el incremento del presupuesto; articular los niveles del sistema educativo y los procesos de desarrollo local en función del principio de inclusión de los sectores más vulnerables de la población; se pretende constituir sujetos competentes en la

<sup>85</sup> PND Ecuador, Óp. Cit., pp. 62 a 77

demanda de sus derechos; y erradicar las fuentes de deserción escolar vinculadas a la alimentación y el acceso institucional, generar una educación bilingüe, incentivar la innovación tecnológica y el acceso a la información en función del desarrollo nacional.

*Objetivo 3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.* Algunas de las metas son: reducir en un 25% la mortalidad infantil y otro tanto la neonatal, así como en un 30% la materna, se propone también reducir el embarazo adolescente en un 25%, y desacelerar las tendencias en enfermedades de transmisión sexual, así mismo incrementar la adecuación sanitaria y habitacional de las viviendas y reducir los indicadores de violencia y accidentalidad. Para este objetivo se plantean políticas con énfasis en concretar el Sistema Nacional de Salud; consolidar la autoridad y soberanía del Estado en el manejo de los medicamentos y recursos fitoterapéuticos, asegurar el acceso a servicios y programas de salud en generar e insertar a los sectores de población al acceso a la salud mediante programas preventivos, garantías frente a las poblaciones marginadas y estimulantes de los derechos a la salud de dichas poblaciones.

*Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo.* Se establecen políticas encaminadas al control ambiental, la regulación del patrimonio natural y de los recursos naturales, así como una distribución de los recursos de conformidad con criterios de racionalidad, equidad y particularidad estratégica, se propone incorporar e implementar en la gestión del Estado y la sociedad un sistema eficiente y dinámico de manejo del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad poblacional ante desastres naturales.

*Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.* Una de las metas para lograr garantizar la soberanía nacional consiste en aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto del Gobierno Central. Se formulan políticas tendientes a paliar los efectos del Plan Colombia y lograr la normalización y optimización de las relaciones con Colombia; asegurar el control efectivo del territorio; garantizar la soberanía de los territorios marítimos y aéreo; adecuar la cooperación internacional como complemento de la inversión social, productiva y ambiental; y elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Cooperación Internacional en función de la consecución de los Objetivos del Milenio y los del PND.

*Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno.* Las metas están enfocadas a incorporar a las personas de más bajos recursos al proceso productivo, a través de la generación de empleos estables o de PyMEs mediante el acceso a créditos (se pretende alcanzar 500.000 créditos); también se propone garantizar la capacitación profesional para revertir la tendencia en el subempleo; reducir en un 34% la participación laboral de niños que no estudian; reducir los niveles de migración; incentivar el sector del turismo; eliminar la tercerización extrema de la economía y fomentar el ingreso mínimo decente. Se formulan políticas tendientes a generar y proveer garantías legales e infraestructura y el incentivo a la producción no tradicional intensiva; ofrecer un marco contractual-laboral claro y de formación profesional, generar “capital humano, vinculado a las demandas del sector productivo”.

*Objetivo 7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.* El propósito es fomentar la recreación y el ocio, y garantizar el acceso a los mismos suministrando la institucionalidad e infraestructura necesarias. La meta más significativa consiste en “aumentar el porcentaje de personas satisfechas con su vida”.

*Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.* En general se propone motivar el reconocimiento, la investigación y la difusión del patrimonio cultural de Ecuador. En particular se trata de promover procesos de inclusión y superar la discriminación y las desigualdades sociales y culturales.

*Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia.* Se propone fortalecer la institucionalidad judicial pero también se impone la condición de descentralizar el sistema judicial para generar una sociedad incluyente, se reconoce la saturación del sistema penitenciario y la emergencia en la prevención de la violencia. Para cumplir con dichas metas se proponen políticas como promover procesos de formación jurídica para la ciudadanía, el conocimiento y reconocimiento de los derechos de los sujetos individuales y colectivos; promover el pluralismo jurídico (justicias alternativas), respetando los derechos humanos; y disminuir la violencia de género y el maltrato infantil.

*Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.* El acceso a la información, la rendición de cuentas, generar mecanismos de codecisión y cogestión, incrementar la participación en los procesos electorales, promover la asociación y constitución de redes comunitarias. Esto a través de políticas que: promuevan la formación ciudadana, mediante la enseñanza de la Constitución y la inclusión a sistemas de formación y capacitación sobre derechos; procuren el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción; promuevan el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos; impulsen procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación; impulsen procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa; y estimulen el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo vía sindicalización.

*Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.* Sobre este objetivo se trazan diversas políticas con un énfasis explícito sobre la productividad y la competitividad del país: incentivar los sectores económicos y la producción con valor agregado fomentando la inversión privada nacional y extranjera; capacitar la mano de obra; desarrollar innovación científica y tecnológica; garantizar el incremento de la productividad mediante el acceso a: servicios de telecomunicación e informática, servicios de transporte, servicios públicos y tecnologías.

Según sectores de la economía se propone: generar un sector agrícola que garantice la soberanía alimentaria; un sector industrial con una producción con valor agregado específicamente en la petroquímica, la minería y la eléctrica; garantizar el incentivo de la demanda a la producción artesanal y la producción de las PyMEs. En cuanto al sector de servicios se proyecta reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar las microfinanzas. Frente al medio ambiente se propone controlar las emisiones y contaminación atmosférica y de cursos de agua

producidos por las actividades extractivas, de transformación económica y el transporte público y mitigar sus impactos ambientales.

Con el fin de incentivar el sistema económico se propone acudir a las rentas de la explotación petrolera, el fomento a la inversión extranjera en sectores estratégicos y el endeudamiento externo; reducir la incertidumbre evitando la depreciación del dólar y garantizando la estabilidad macroeconómica; generar una política estratégica de inserción a la economía internacional; finalmente, para garantizar que el objetivo tenga impacto en la política social se pretende armonizar las políticas exterior e interior con criterios de rendición de cuentas y adecuando la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo.

*Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.* Se hace un llamado a la descentralización y desconcentración de la administración pública; también se pretende la reforma de la gestión y producción por empresas públicas bajo criterios de eficiencia, competencia, formación y regulación. Un requerimiento consiste en construir un Sistema Nacional de Planificación estratégico, descentralizado y participativo que tenga como eje la dinámica demográfica y las características de los grupos sociales, con el propósito de fortalecer el Sistema Integral de Seguridad Social en cuanto a su calidad y efectividad. Un segundo requerimiento es el de “diseñar una nueva arquitectura financiera que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de microfinanzas solidarias y el fomento el cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado”. Finalmente, para combatir la corrupción se requiere simplificar y hacer más transparentes los procesos de provisión de servicios públicos.

### **Financiamiento y distribución: límites y contradicciones**

El incremento en el Presupuesto General de la Nación para la inversión pública en Bolivia ha venido aumentando de 762 millones de dólares en el 2006, a 1.104 millones en 2007, aumento en 3 millones en 2008 y a 1.851 millones de dólares en 2009<sup>86</sup>. En cuanto a la evolución del Presupuesto General del Estado para Ecuador se destaca el crecimiento en 48.7%, pasando de 2.882 millones de dólares en el 2007 a 4.286 millones en el 2008 en la inversión pública<sup>87</sup>. Los presupuestos para ambos países se cuantificaron en base a los precios internacionales del petróleo y de las materias primas de exportación, lo que impone límites a los objetivos de los PND por la volatilidad de los precios.

Los recursos con los que se sostiene el PGN de Bolivia muestra los límites del Plan Nacional de Desarrollo, el 23.7% del PGN está sustentado en deuda externa, las regalías son de apenas el 17.8% y el impuesto a los hidrocarburos es del 16.8%. El supuesto de financiación interna del Plan de Desarrollo aún tiene peso pues mantiene una participación del 69.1%, sin embargo, sostener tal supuesto ha significado incrementar los ingresos

<sup>86</sup> *Presupuesto General de la Nación Bolivia 2009.*

<sup>87</sup> Boletín “Cómo va la inversión social”, No.24, Ecuador: febrero de 2009.

tributarios, para compensar la baja en los ingresos operacionales ante la caída internacional de los precios de venta de los principales productos de exportación entre 2007 y 2008<sup>88</sup>.

Por su parte, los ingresos que permiten el financiamiento del PGE para Ecuador tiene la mayor participación derivada de recursos fiscales 67.5%, especialmente el impuesto al valor agregado que es del 25.5% frente al total y el de renta que representa el 11.8%, le siguen los recursos de créditos internos 10.1% y luego los de crédito externo 9.5%, este último con una participación bastante significativa por parte de organismos multilaterales con una participación de 6.6% frente al total de los ingresos<sup>89</sup>.

En la estructura del gasto es patente para Bolivia la prioridad dada al sector de infraestructura con una participación del 47%, en el que el subsector Transportes tiene el rubro más alto del sector y del total del Presupuesto con un 37%. Le sigue en participación el sector Social con una participación del 25%, en el que el subsector Urbanismo y Vivienda tienen el rubro más alto con el 10.6%, por su parte el subsector Salud tiene apenas el 4.1%, el de Educación y Cultura el 4.9%, y el de Saneamiento Básico el 6%. Aunque el sector Productivo tiene el 21.7% de participación sus subsectores tienen una participación elevada frente a los de otros sectores, pues se deduce que estos subsectores permitirán la financiación interna de la inversión social a futuro<sup>90</sup>.

Contrariamente al caso boliviano en Ecuador el Presupuesto General del Estado tiene al sector Social como el de mayor participación que pasó del 50.8% en el 2007 al 51.6% en el 2008, a este sector le sigue el de Defensa con 31.5%, luego el Productivo con 9.6% y por último el Administrativo con 8.1%. En el sector Social, el subsector con mayor participación es el de Educación con un 48% seguido por el de Salud con 23%, no obstante el mayor crecimiento en participación al PGE es el de Desarrollo Urbano y Vivienda con 381.9%<sup>91</sup>.

## V. Consideraciones Finales

La revisión de las nuevas Constituciones y de los Planes de Desarrollo nacionales pone de presente dos dimensiones de los procesos políticos analizados, por un lado, a través de las primeras se accede a un tipo de análisis global o general del proyecto político, social y económico y, a través de los PND se accede a una mirada de la forma en que se camina hacia los objetivos programáticos, en primera instancia referida a los gobiernos ejecutivos nacionales.

Respecto de los contenidos generales de los proyectos, a través de las Constituciones hemos visto la inclusión de medidas de protección contra los procesos de neoliberalización, en aras

<sup>88</sup> Véase “Recursos para la Inversión Pública” en *Presupuesto General de la Nación Bolivia 2008*.

<sup>89</sup> Véase la relación entre Ingresos y Gastos por Fuentes de Financiamiento en el documento *Presupuesto General del Estado de Ecuador*

<sup>90</sup> Véase la “Distribución Sectorial de la Inversión Pública” en *Presupuesto General de la Nación de Bolivia 2009*.

<sup>91</sup> Boletín “Cómo va la inversión social”, No.24, Ecuador: febrero de 2009.

de construir nuevas sociedades caracterizadas por la inclusión social y política, que en términos de políticas sociales se traducen en referenciales, por lo menos, tendientes hacia la universalización (políticas de integración). En principio, los PND deben sujetarse a las coordenadas generales de los proyectos políticos, sin embargo, en la revisión de los mismos lo que se encuentra, en términos de política social, es el reconocimiento de los límites a los que se enfrentan los nuevos proyectos.

En esta dirección podemos afirmar que las múltiples propuestas planteadas en ambos países identifican la intervención selectiva, focalizada, como una estrategia necesaria para avanzar en la reducción de las desigualdades estructurales heredadas; estas propuestas emergentes se inscriben en el marco de políticas de inserción dirigidas a los sectores de la población excluidos de los procesos productivos en ambos países, de ahí que se tenga como prioridad de desarrollo nacional intervenir sobre aquellos factores que restringen la participación de los sujetos individuales y colectivos (comunidades indígenas, afrodescendientes, mujeres y discapacitados o con otras capacidades) en los procesos políticos y económicos.

Este tipo de intervención focalizada constituye desafíos para los nuevos proyectos políticos en la medida en que restringe el margen de acción y transformación, e incentiva una política social barata con altos rendimientos electorales a partir de los resultados inmediatistas que los programas de transferencia de rentas condicionadas –forma habitual de la focalización– han mostrado a lo largo del continente, en el marco de la política social neoliberal.

Además del rendimiento electoral que puede preocupar a los gobiernos, también emerge la preocupación por conservar y consolidar la confianza de las instituciones internacionales en cada uno de estos países; aunque no se ha señalado de manera puntual en los textos constitucionales, en los PND se incorporan de manera implícita y explícita las referencias a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de manera mucho más marcada en el caso ecuatoriano que en el boliviano.

El problema de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es que sitúa la acción gubernamental en el plano de alcanzar metas mínimas, de llevar la pobreza a niveles socialmente tolerables renunciando de antemano a los imaginarios de erradicación de la pobreza estructural; aunado a esta derrota de entrada, implica también la adopción de los marcos de evaluación de la gestión y el desempeño en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, es decir de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y del Índice de Desarrollo Humano que dejan en segundo plano la cuestión de la redistribución de ingresos, con lo cual se pueden observar, paradójicamente, sociedades menos pobres pero no menos desiguales, debido a que con los indicadores, de paso, se delimita el entendimiento mismo del fenómeno de la pobreza.

Las metas “razonables”, mínimas en cuanto al tema de la pobreza son una característica que se destaca en las “nuevas” propuestas de referenciales sectoriales desde las instituciones internacionales; el UB planteado por el BID se caracteriza por ser una propuesta ecléctica que pretende acercarse a los objetivos realizables o posibles sin renunciar a los principios de la universalización, con lo cual se suscriben, por un lado, los acuerdos acerca del núcleo

de los procesos de neoliberalización y, por otro, se incluye la problemática de la pobreza en la agenda política y económica de los países de la región.

Esta propuesta ecléctica presentada normalmente como innovadora, sustentada en las teorías del neoinstitucionalismo, en discursos liberales de justicia social y discursos que resignifican los derechos humanos desde las capacidades, se enmarca en el denominado consenso posliberal. El consenso posliberal se impone como el referente desde donde se configura un discurso que pretende en principio “ir más allá” de los mínimos aceptables, generando espacios públicos que permitan la participación en los procesos de control y definición en la regulación estatal del mercado (gobernanza, descentralización eficiente, equilibrio entre objetivos macroeconómicos y objetivos para la erradicación de la pobreza), y ofreciendo la posibilidad de adquirir capital humano a los individuos en función de la conservación del sistema capitalista.

Los desafíos de los gobiernos alternativos en la región se enmarcan en la disputa frente a este ecléctico consenso posliberal para construir nuevas sociedades; si bien las medidas que se encuentran en los documentos revisados permiten explorar algunas pistas de avance, las formulaciones programáticas no se distinguen de manera significativa de las que pudiera colonizar el renovado neoliberalismo, ahora que la cuestión social ha dejado de ser patrimonio exclusivo y base de los proyectos políticos de izquierda; la pobreza, los derechos humanos, la inclusión social, entre otros conceptos, hacen parte hoy del renovado arsenal con el que cuenta la resemantización del proyecto neoliberal.

Con el propósito de complementar el trabajo hasta aquí realizado, queda pendiente incluir en este tipo de exploraciones una dimensión de análisis desde la economía política, es decir un balance que nos remita a la configuración o el estado de las relaciones de fuerza (actores, escenarios y recursos a movilizar) en las sociedades a observar, con el objetivo de lograr puntualizar o conocer las posibles líneas de avance o rutas que se definen en el marco de la construcción permanente de los proyectos políticos, sociales y económicos que lideran los gobiernos alternativos en la región. Este tipo de análisis que se sugiere debe, sin duda, llenar el vacío que queda al preguntarse por los sujetos sociales que están en capacidad de defender y desarrollar los lineamientos programáticos que hasta ahora se han alcanzado pero que siguen siendo insuficientes.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En *Revista de la CEPAL* N° 88, abril 2006.
- ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián. “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.: Planeta, 2006. En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1324471>

- BERTOMEU, Maria Julia, RAVENTÓS, Daniel. “La renta básica como derecho de existencia: *vivir sin permiso de otros*”, en LE BONNIEC, Yves & RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar (eds.) *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá: UNAL - Facultad de Ciencias Económicas - CID, 2006.
- Boletín “Cómo va la inversión social”, No.24, Ecuador: febrero de 2009.
- BORÓN, Atilio. “Reelecciones buenas y malas”. En: <<http://www.atilioboron.com/2009/01/reelecciones-buenas-y-malas.html>>.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo. “Pobreza moral. Reflexión sobre la política social amoral y la utopía posible”. En: CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo (ed.) *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS-UNAL, 1999.
- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. “Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global”. En: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. ONU-CEPAL, 2000. En: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>>.
- *Constitución Política del Estado de Bolivia*
- *Constitución de la República de Ecuador*
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”. En: CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo (ed.) *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP-COLCIENCIAS-UNAL, 1997.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. “La cuestión social en América Latina: entre el ‘neoliberalismo social’ y el ‘neoasistencialismo de izquierda’”. En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (Comp.). *Marx vive: izquierda y socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008. Reproducido también en: *Revista Espacio Crítico* No 9. Junio – diciembre de 2008. En: <[http://www.espaciocritico.com/Version\\_imprimir/n\\_09\\_a04.pdf](http://www.espaciocritico.com/Version_imprimir/n_09_a04.pdf)>
- FILGUEIRA, Fernando, MOLINA, Carlos Gerardo, PAPADÓPULOS, Jorge, TOBAR, Federico. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En: MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* Washington D.C.: Planeta, 2006. En <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1324471>>.
- GRYNSPAN, Rebecca. “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”. En: MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* Washington D.C.: Planeta, 2006. En <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1324471>>.
- HOLZMANN, Robert y JORGENSEN, Steen. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial 2000 (1999). En <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf>>.
- JIMÉNEZ MARTÍN, Carolina. “La hora de las reformas y las cartas políticas latinoamericanas. A propósito de los límites institucionales a proyectos políticos

alternativos”. En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (Comp.). *Marx vive: izquierda y socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

- LAUTIER, Bruno. “Condiciones políticas para la universalización de la protección social”. En: LE BONIEC, Ives y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar (eds.). *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2006.
- MULLER, Pierre *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, 2ª Edición.
- NARBONDO, Pablo. “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 15, 2008. En: <<http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP15/RevistaICP15-07.pdf>>.
- OCAMPO, José Antonio. “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 215, mayo-junio de 2008.
- *Plan Nacional de Desarrollo Bolivia 2006-2010 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”*
- *Plan Nacional de Desarrollo Ecuador 2007-2010 “Plan para la Revolución Ciudadana, no partimos de cero”*
- *Presupuesto General del Estado de Ecuador 2008*. En: <<http://mef.gov.ec>>
- *Presupuesto General de la Nación de Bolivia 2009*. En: <<http://www.hacienda.gov.bo>>
- PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. “¿El nuevo neoliberalismo? Neogereñcialismo y rendición de cuentas en Colombia”. Ponencia presentada en el I Coloquio Internacional Análisis y Evaluación de Políticas Públicas en Colombia: Experiencias, Teorías y Métodos, Bogotá 5 y 6 de diciembre de 2007.
- RESTREPO, Darío y NOVOA, Edgar Alberto *Las políticas sociales de la nueva era. Globalización y Estado Nación*. Bogotá: ESAP, 1996.
- ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.
- STOLOVICZ, Beatriz. América Latina: “Estrategias dominantes ante la crisis”. En: MINSBURG, Naum (coord.). *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2003. Versión digital en: <[http://america\\_latina.xoc.uam.mx/articulos/Beatriz/estategias.pdf](http://america_latina.xoc.uam.mx/articulos/Beatriz/estategias.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ “El posliberalismo y la izquierda en América Latina”. Ponencia presentada en el “IV Seminario Internacional: Dominación, resistencias y alternativas en América Latina.” Instituto de Investigaciones Jurídico-Sociales-Unijus-Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 3-5 noviembre 2004. En: <[http://america\\_latina.xoc.uam.mx/articulos/Beatriz/posliberalismo.pdf](http://america_latina.xoc.uam.mx/articulos/Beatriz/posliberalismo.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ “La izquierda Latinoamericana y las encrucijadas del presente”. En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (Comp.). *Izquierda y Socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2008.
- WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2004. En: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>.