

**NEOLIBERALISMO: HEGEMONÍA,
TRANSICIÓN Y SALIDA
REFLEXIONES A PARTIR DEL CAMPO DE LA
POLÍTICA SOCIAL EN ECUADOR**

ANALÍA MINTEGUIAGA

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO-México. Máster en Políticas Sociales y Licenciada en Ciencia Política, UBA-Argentina. Miembro de la Carrera de Investigador Científico, CONICET-Argentina. Integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, IIGG-UBA. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

Correo: analia.minteguiaga@iaen.edu.ec

RESUMEN

Partiendo de la idea de que el proyecto neoliberal operó una contracción y tránsito de *la política* al ámbito de la «sociedad civil», que supuso desafectar al Estado y trasladar la discusión por las condiciones materiales de vida al mercado, el artículo analiza lo sucedido en Ecuador en las últimas décadas, enfatizando en el campo de las políticas sociales y exponiendo algunas dificultades asociadas al desarme de aquella operatoria.

Desde esta perspectiva, el presente artículo propone problematizar uno de los aspectos que involucró el «orden neoliberal». Específicamente aquel que planteó los límites, márgenes y espacios de la disputa por las condiciones materiales de vida y que, en consecuencia, tuvo efectos profundos en la manera de concebir las intervenciones sociales del Estado.

Para lograr esto, se realiza un análisis de procesos, concentrado en una primera parte en describir aquel componente neoconservador del orden neoliberal que supuso redefinir la disputa por las condiciones materiales de vida y, en este sentido, transformó el papel del Estado y sus intervenciones (incluyendo las de carácter social). La segunda parte se adentra en el caso ecuatoriano e incluye la descripción analítica de lo acontecido en el «ciclo histórico» neoliberal (1982-2006), explorando la productividad de aquel componente en el ámbito de las políticas sociales. La tercera parte analiza lo sucedido en el período de la Revolución Ciudadana (2007-2011) y esboza una serie de dificultades asociadas al desarme del orden neoliberal.

El artículo concluye reflexionando sobre los límites del desmontaje de la operatoria neoliberal, ligados quizás al elemento más estructural del cambio operado: la des-socialización de la vida. Así, si bien hay indicios claros de que con el retorno del Estado en la actualidad hay una ampliación de las bases contingentes (disputables) de la definición de las condiciones materiales de vida de la sociedad esto no necesariamente supone avances en una re-socialización en clave de solidaridad y «responsabilidad social».

ABSTRACT

Beginning with the idea that within the neoliberal project there operated a contradiction and transition of the political to «civil society», which negatively affected the State and moved the discussion of the material conditions of life to the market, the article analyzes what happened in Ecuador in recent decades, with emphasis on the field of social policies and exposing some difficulties associated with the dismantling of the neoliberal project.

To achieve this, the article analyzes processes, focusing in the first part on describing the neoconservative component of the neoliberal order that involved redefining the dispute over the material conditions of life, and in this respect, transformed the role of the state and its actions (including those of a social character). The second part focuses on the Ecuadorian case, analytically describing what happened in the neoliberal «historical cycle» (1982-2006), exploring that component's productivity in social policy. The third part analyzes events in the Citizens Revolution period (2007-2011) and describes the difficulties in dismantling the neoliberal order.

The article concludes with a discussion on the limits of the dismantling of the neoliberal operation, linked perhaps to the most rooted structural element: the dissocialization of life. Thus, while there is clear evidence that with the present return of the state there an expansion of the (disputable) contingent bases of the definition of the material conditions of the life of society, this does not necessarily involve progress in terms re-socialization, understood in terms of solidarity and «social responsibility».

Múltiples trabajos académicos han tenido por objeto de estudio las políticas sociales en América Latina durante la denominada «etapa neoliberal». Dentro de este conjunto de aportes, algunos dieron un paso más allá y vincularon tales intervenciones de acción pública con la producción de un nuevo orden como *totalidad*, es decir con la instauración de una nueva pauta de relación entre Estado, sociedad y mercado (Danani y Hintze, 2011: 10; Danani y Grassi: 2008: 266). Esto a partir de una concepción amplia y compleja de las políticas sociales en tanto *organizadoras de la vida social e individual* (Danani y Grassi, 2008: 259).

Bajo esta mirada, el presente artículo busca problematizar uno de los aspectos que involucró el «orden neoliberal». Específicamente aquel que planteó los límites, márgenes y espacios de la disputa por las condiciones materiales de vida y que, por ende, tuvo efectos profundos en la manera de concebir las intervenciones sociales del Estado.

La propuesta del artículo adquiere relevancia a la luz de una serie de transformaciones que evidenciarían la inauguración de un nuevo «ciclo histórico» (Danani y Beccaria, 2011: 106), en el marco de la llegada al poder institucionalizado de gobiernos en América Latina que se autoproclaman —o que son denominados, tanto por sus defensores como detractores— como «progresistas» o de «izquierda». No solo discursivamente sino también, con evidencia empírica en algunos cambios de carácter institucional y sus efectos más inmediatos, se observan esfuerzos por marcar un rumbo distinto, por modificar aquel estado de cosas que caracterizó al neoliberalismo dominante de los noventa. Este ciclo, como todos, se erige y justifica a partir de la confrontación, de las «distancias y quiebres» respecto al precedente.

Desde esta perspectiva, interesa rastrear lo sucedido en Ecuador, específicamente en el campo de las políticas sociales, a partir de la llegada al poder de Rafael Correa Delgado y el proceso de cambio por él liderado, conocido oficialmente como «Revolución Ciudadana». En este sentido, la posibilidad de capturar qué elementos «nuevos, viejos o remozados» trae aparejados el proceso ecuatoriano estará atada a la caracterización propuesta del ciclo antecedente. Es decir, a aquel aspecto antes mencionado del «orden neoliberal» y a sus consecuencias sobre el campo de las políticas sociales.

Con este propósito, el texto no solo intenta resguardarse de caer en una suerte de descripción ficcional, sin orden lógico ni sentido, sino también eludir la tentación —como acertadamente indican Danani y Grassi— de quedar atrapados en el «conformismo» bajo el cual todo cambio se constituye *per se* en «positivo» y/o «progresista»; o en el «oposicionismo», en donde solo se registra lo que falta, la insuficiencia y la continuidad (2008: 261). El mejor antídoto contra tales males es no solo mantener una mirada histórica ajustada al recorte de la realidad (problematización) propuesto, sino una perspectiva de procesos, ya que solo en ellos se pueden realmente capturar las transformaciones (que siempre contienen algo del pasado), las «contradicciones (en su sentido productivo [como] puntos de apoyo para nuevas transformaciones), [y también] preguntarnos por los vacíos» (2008: 261).

El artículo está integrado por cuatro secciones. La primera se concentra en describir aquel componente neoconservador del orden neoliberal que supuso redefinir la disputa

por las condiciones materiales de vida y, en este sentido, transformó el papel del Estado y sus intervenciones (incluyendo las de carácter social). La segunda se adentra en el caso ecuatoriano e incluye la descripción analítica de lo acontecido en el «ciclo histórico» neoliberal (1982-2006), explorando la productividad de aquel componente en el ámbito de las políticas sociales. La tercera analiza lo sucedido en el período de la Revolución Ciudadana (2007-2011) y esboza una serie de dificultades asociadas al desarme del orden neoliberal. La cuarta sección contiene algunas consideraciones finales.

1. El componente neoconservador del neoliberalismo: la reducción de *la política*

En un texto clásico sobre la etapa post Allende en Chile, Norbert Lechner sostuvo que la estrategia de modernización capitalista en clave neoliberal supuso un potente componente neoconservador. Este buscó poner entre paréntesis y reducir *la política* entendida como «la voluntad de los hombres de decidir sobre las condiciones materiales de vida y de asumir colectivamente la responsabilidad por la vida de todos» (1982: 27). Para lograrlo se debió realizar una compleja operatoria, o en otras palabras y aunque suene paradójico, una complicada estrategia política. En primer lugar desafectar al Estado como espacio de las decisiones colectivas (reduciéndolo a su mínima expresión como garante de reglas básicas para el desarrollo del mercado y atención de «emergencias» que éste no puede resolver) y trasladar «la política» al ámbito de la llamada «sociedad civil».

Para comprender semejante propuesta es necesario conectarla con el diagnóstico del cual surge. Los neoconservadores afirmaban que las luchas de masas que venían imponiendo la extensión del ámbito político erosionaban las bases económicas y los fundamentos morales de la libertad burguesa (bajo su acepción de libertad negativa). Así, la «democratización» —que exigió el desarrollo de políticas y servicios públicos en el campo de la salud, la vivienda, la educación y la seguridad social— pudo ser financiada «mediante [una] expropiación fiscal sumamente radical de las clases superiores, es decir mediante la nivelación social».¹ Por otro lado, «al asfixiar la libertad económica, la previsión social provocó un debilitamiento de las energías morales» (1982: 37).

Complementariamente, para el análisis neoconservador, la extensión de la regulación estatal en áreas de la vida social trajo aparejados problemas para la propia autoridad política. Si bien las operaciones estatales avanzaron en la posibilidad de «manipular más variables y parámetros de la sociedad civil», la tendencia fue hacia una pérdida de la autoridad estatal porque quedaron menos «bases no-políticas —y, por consiguiente, incuestionables e incontrovertibles— de acción de las que puedan derivarse axiomas meta políticos (en el sentido de lo “natural” o de lo “dado”) de la política» (Offe, 1996: 165).

Desde la visión neoconservadora, surge la idea que la autoridad política sólo puede ser estable y, por ende, duradera, en la medida en que es acotada y «complementada por esferas de acción no-políticas y auto sustentadas que sirven tanto para exonerar a la autoridad política, como para equipararla con fuentes de legitimidad» (Offe, 1996: 165, énfasis añadido). Es decir, el principio neoconservador pone coto a aquella tendencia que afirma las premisas *contingentes de la política*. Para ello se debe operar una

¹ En esta referencia Lechner cita a su vez a Ritter, 1972.

redefinición restrictiva de lo que puede y debe ser considerado «político», con la correspondiente eliminación del temario de los gobiernos de todas las cuestiones prácticas, exigencias y responsabilidades definidas como «exteriores» a la esfera verdaderamente política, vale decir el aislamiento de lo político frente a lo no-político (Offe, 1996: 166).

De esta forma, la estrategia neoliberal consistió en trasladar asuntos políticos al ámbito de lo considerado no-político, o en otros términos desplazar la decisión final de la instancia política (el Estado y sus intervenciones) a una instancia «no-política» (la «sociedad civil»). La pregunta que habría que hacer es entonces: ¿qué sociedad civil o comunidad es esa donde se fijó el nuevo destino de la política y qué consecuencias trajo aparejadas?

Para poder responder, Lechner realiza un viaje más largo por la historia y se remonta al problema de «las masas», y en definitiva al del «orden social» hacia fines del siglo XIX. Definido por el pensamiento conservador como un fenómeno inevitable de la sociedad moderna, y al mismo tiempo como potencial desintegrador de la sociedad misma, la «cuestión social» exigía remedios de nuevo cuño.

El problema de las masas en aquella pasada época se refería a la búsqueda por encontrar algún mecanismo de «solidaridad» que unificara a esa sociedad tradicional que se veía brutalmente transformada por los efectos de la incipiente modernización capitalista. Comenzaba la angustiante y desesperada búsqueda de la «comunidad perdida».

Diversos autores del conservadurismo clásico aportaron a este crucial asunto. Mas solo desde cierta perspectiva los neoconservadores lograron recuperar la tradición conservadora: aquella que logró compatibilizar orden y mercado. O, en otras palabras, aquella en la cual las masas debían «remoralizarse» olvidándose de sus intereses materiales. Esto garantizaba el orden y a la vez permitía regularizar el proceso de acumulación forzada (Lechner, 1982: 41 y 42).

El objetivo era claro: encontrar un mecanismo de «integración» que pudiera escapar al problema de una autoridad personalizada —siempre considerada peligrosa para la libertad por sus posibles acciones arbitrarias y sin límite— y garantizar la validez de una norma común a fin de establecer el orden deseado. El remedio fue transformar la autoridad política en normas sociales a las que se otorgaba el carácter obligatorio de juicio moral. Para ello se operó una *socialización de la responsabilidad moral individual*, lo que significó «reemplazar la conciencia individual por una conciencia social: esto es, vincular la *libertad* individual a la *conformidad social*» (Lechner, 1982: 38, énfasis en el original). De esta manera, la salida fue la aplicación irrestricta de la responsabilidad individual devenida en norma social de carácter moral.

Esto supuso, en otras palabras, la restauración del mercado en el ámbito social. El mercado pudo controlar a las masas «restableciendo la responsabilidad individual» (o sea, diferenciando y atomizando la masa uniforme); y también desarticulando «la lucha por la vida de los más débiles mediante la previsión estatal»: la *desmasificación* [permitió] la *desestatización*. Es decir, «controlar económicamente al gobierno»; y agregaríamos nosotros, a la sociedad (1982: 38, énfasis en el original). En síntesis, desplazar el ámbito de las decisiones colectivas significó «vivir en una sociedad que tenga como fundamento el principio de competencia entre individuos» (1982: 38).

Como sostienen Danani y Grassi, justamente el carácter de ruptura que masivamente se atribuye al neoliberalismo por comparación con ciclos anteriores se sustenta en el hecho de que su concepción de libre mercado (o «mercado autorregulado») devino en un horizonte de «sociedad de mercado»:

[es decir], en una propuesta integral de *sociabilidad*, en la que el mercado fue, mucho más que un principio de regulación, [...] presentado como el contorno y el modelo mismo de la sociedad: «la utopía del mercado total» (2008: 264, énfasis añadido).

Podría afirmarse entonces que la utopía liberal de la autorregulación del mercado en realidad es la utopía de la autorregulación de la sociedad.

De esta manera, la comunidad o sociedad civil *qua* mercado «no es una actividad (política) sino un orden intrínseco a las relaciones sociales» en el cual se «desplazan las decisiones políticas por normas sociales» (es decir, el objetivo es *normar* las relaciones sociales) (Lechner, 1982: 35).

Así, si bien hay un traslado de las «decisiones colectivas» a la sociedad/comunidad, esa sociedad está subordinada a un orden que se le impone: el orden mercantil. La sociedad concebida como mercado implica no solo la mercantilización de las relaciones sociales sino la imposibilidad de la puesta en cuestión y transformación de tales relaciones y de los intereses materiales que de ellas surgen, ya que se trata de un orden que se define como preexistente a la sociedad misma (una suerte de orden natural, pre-social, dotado de un sentido inmanente y necesario).

En esta línea, hay que poner en cuestión aquellas afirmaciones que suponen que «el desmantelamiento de las instituciones [que llevó adelante el neoliberalismo] no ha producido más comunidad» (Sennet, 2007, cit. por Danani y Grassi, 2008: 268). No, efectivamente no produjo «comunidad» en tanto «socialización de la vida», en tanto posibilidad de establecer la vida como un asunto público, colectivo y compartido; más sí construyó «comunidad» desde otra perspectiva: una que privatizó la vida, una que concibió la vida como asunto de estricta responsabilidad individual. Así, el bienestar social solo fue posible como la suma de los bienestar individuales.

En síntesis, el esquema neoliberal, para poder reducir *la política*, involucró importantes acciones, entre las que destacan: la defaetación del Estado en las decisiones colectivas; el traslado de la disputa por las condiciones de vida a la «sociedad civil»; y la transmutación de la «sociedad civil» en un orden mercantil, reemplazando la responsabilidad colectiva en la vida del conjunto de miembros de una sociedad por la responsabilidad individual. Esta operatoria se llevó adelante mediante un variado conjunto de justificaciones y, fundamentalmente, intervenciones concretas entre las que destacan la desregulación, liberalización, privatización, descentralización, terciarización, focalización y hasta desarticulación de la organización y acción gremial. En la siguiente sección se mostrará como esto funcionó en Ecuador, enfatizando especialmente en el campo de las intervenciones de política social del Estado.

2. Ecuador: neoliberalismo a la criolla² y políticas sociales (1982-2006)

Como en cada caso concreto, el ciclo neoliberal en Ecuador asumió algunas especificidades. En este sentido, el aspecto que estamos analizando —vinculado a la estrategia de traslado de *la política* a la sociedad civil y, con ella, a la suspensión de las disputas por las condiciones materiales de vida y los esfuerzos por la «socialización de la vida»— tuvo algunos tintes únicos que vale la pena mencionar.

2 Expresión que utilizan Falconí y Oleas (2004) para caracterizar el modelo neoliberal en Ecuador.

La primera característica distintiva del proceso ecuatoriano se refiere al «grado» de reducción de la política que se debió operar. Esto se vincula, entre otros elementos, con el nivel de desarrollo e institucionalización que tuvo la formación estatal previa al ciclo neoliberal en clave de «intervención de la economía» y «bienestarismo» en el campo social. La segunda se refiere a los límites locales que tuvieron las alianzas socioeconómicas para instrumentar algunas políticas neoliberales; y, derivado de ello, en tercer lugar la generación y despliegue de espacios en la sociedad civil que pudieron resistir la lógica mercantil y disputar *políticamente*, aunque fuera bajo formas marginales y reactivas. Todas estas especificidades, sin embargo, no amenazarán la hegemonía del neoliberalismo en el país. En el relato que sigue a continuación y tomando en cuenta tales elementos, se revisará lo sucedido en el campo de las políticas sociales.

Los prolegómenos del neoliberalismo y sus primeros avances (1970-1980)

La etapa previa al advenimiento neoliberal en Ecuador da cuenta de un Estado y amplios espacios de la vida social bajo una lógica «no regulada». Se trató de una formación estatal y una economía que incorporó ciertos elementos del modelo desarrollista y un conjunto de políticas que podrían denominarse, en el mejor de los casos, proto «bienestaristas». El rezago puede observarse de hecho en el inicio y duración de dicha etapa. En este sentido, existe acuerdo en sostener que en Ecuador comienza recién en la década de 1960, cuando tardíamente se intenta una tibia industrialización por sustitución de importaciones —la cual no registró grandes avances—, y que es recién en 1970, con el boom petrolero³ —y con la inyección de dinero que supuso para las arcas estatales la extracción y venta del crudo (no derivados)— cuando se empiezan a llevar adelante acciones públicas de intervención en la economía, procesos de reforma agraria y relativa expansión de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, entre otros.⁴ Así, si bien el Estado a partir de 1960 habría ampliado su participación como espacio de las decisiones colectivas y, en este sentido, habría extendido su condición de arena de lucha por las condiciones materiales de vida, la reducción de *la política* que debió operar el proyecto neoliberal en Ecuador fue relativamente menor que en otros casos nacionales.

De lo expuesto, cabe indicar que en esta etapa los avances en el campo de la salud se encaminaron a dar los primeros pasos para la creación de un sistema nacional «subvencionado», mediante la creación de un modelo de gestión centralizada en el Ministerio de Salud Pública a partir de 1967, contrarrestando la heterogénea y fragmentaria oferta existente.⁵ El sector educativo, que registraba graves problemas en índices de analfabetismo y

3 Según Ponce, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) surgió en Ecuador, paradójicamente, no en reemplazo de las exportaciones primarias sino con la aparición del petróleo (1997: 62).

4 De acuerdo a diversos autores, la tendencia del gasto social que sustentó la expansión de los servicios sociales entre 1970 y 1980 fue producto principalmente del rápido crecimiento de todo el período, y no se debió a la prioridad otorgada al gasto social dentro del presupuesto del Estado (Vos, León y Ramírez, 2002: 9).

5 De acuerdo a Velasco, Ecuador fue el último país en América Latina en crear un Ministerio de Salud. El objetivo de este proceso de centralización de la gestión fue la construcción de un sistema nacional de salud que integrara, bajo el comando del Ministerio, la multiplicidad de instituciones de salud que existían en ese momento: «la Asistencia Social, la Sanidad, la Misión Andina, la seguridad social, la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Sanidad Militar, la Higiene Municipal, el sector privado con y sin fines de lucro y ciertas dependencias del Ministerio de Previsión Social. Sin embargo, solo se logró la incorporación de las tres primeras y la eliminación casi total de la acción curativa de los municipios; las demás instituciones mantuvieron su autonomía» (1997: 27-28).

baja cobertura en todos sus niveles —inclusive en el nivel primario⁶—, mediante la Reforma Educativa de 1962 y su reformulación en 1973 se orientó hacia la expansión de la cobertura con miras a alcanzar la universalización de la escuela primaria y la formación de cuadros técnicos para la incipiente industrialización del país (Ponce, 1997: 63). Asimismo, en el marco del plan de desarrollo se incorpora la idea de organizar un sistema educativo descentralizado a través de la adopción de medidas de «nuclearización». Fundamentalmente, estos planteos respondían a la necesidad de mejorar el acceso en el ámbito rural, históricamente rezagado. Durante esta etapa, la nuclearización alcanzó cierto grado de expansión y desarrollo, concebida como una organización de varias unidades educativas regidas por un núcleo (es decir, una escuela).

La seguridad social en esa época mostraba un desarrollo errático. Una de sus características centrales fue la anexión de nuevas categorías de trabajadores bajo la lógica de un sistema fragmentado y con heterogéneas prestaciones. Si bien ya en 1935 el seguro social se crea como régimen obligatorio para la población con relaciones de dependencia laboral, y consecuentes reformas posteriores ampliaron el tipo de aseguramiento⁷, las particularidades de un mercado de trabajo mayoritariamente informal, con pocas empresas formales con capacidad suficiente para crear una demanda de empleo consistente con el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa, ni con capacidad de absorber el excedente de mano de obra proveniente de la modernización del agro, impidió la extensión de relaciones laborales modernas que le dieran una orientación más universalista a este ámbito de protección social⁸ (SENPLADES, 2008: 6).

Sin embargo, este relativo grado de avance de las acciones estatales no impidió que hacia 1980 se inicie la instrumentación de políticas de corte neoliberal. Luego de la muerte de Jaime Roldós en 1981⁹, asume la presidencia Osvaldo Hurtado (1982-1984), quien establece el primer programa de «estabilización» de la economía (Plan Nacional de Estabilización) encaminado a reducir el gasto público, controlar la inflación y mejorar los saldos de la balanza de pagos. Esta intervención colocó a la política monetaria como eje de la conducción económica mediante la devaluación periódica del sucre. Se trató de un período con fuerte concentración de la riqueza, principalmente por el proceso de *sucretización* de la deuda privada, el cual favoreció principalmente al sector bancario (Vos, León y Ramírez, 2002: 11).¹⁰ Hacia 1984, bajo el gobierno del derechista León Febres Cordero (1984-1988), se amplía la agenda neoliberal con la apertura al mercado externo, la liberalización y desregulación de la economía y las finanzas, el desmonte de los instrumentos ligados a

6 Se debe en cuenta que Ecuador registraba un índice de analfabetismo del 25,8% hacia 1972. La tasa neta de escolarización primaria era del 53,6% y la secundaria del 13,8% (Censo de Población y Vivienda - INEC).

7 Un hito institucional fue la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en 1970.

8 A pesar de la inexistencia de indicadores históricos sobre este tema se sabe que hacia 1980 el porcentaje de población protegida mediante el IESS y el Seguro Social Campesino respecto a la población total del país era tan solo el 9,38 %; en 1985 el porcentaje asciende al 12,6 %; y hacia 1990, al 15,19 % (SIISE).

9 Bajo su corta presidencia (de tendencia de izquierda) se creó el Ministerio de Bienestar Social (antes era sólo una subsecretaría del Ministerio de Trabajo). También hacia fines de 1981, bajo la gestión de su sucesor, se dictó la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino (1968), con la cual, además de las prestaciones previstas en el plan piloto (asistencia médica, invalidez total y absoluta, y auxilio de funerales) se incorporaron prestaciones por vejez (SENPLADES, 2008: 6). La política de Roldós estuvo expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, y planteada a partir de las *21 Bases Programáticas* (Vos, León y Ramírez, 2002: 10-11).

10 En 1983 la Junta Monetaria propone «sucretizar» la deuda externa, con lo cual la deuda en dólares de los agentes económicos privados se transforma en una deuda en sucres ante el Banco Central, que asume el compromiso de pagar en dólares a los acreedores internacionales (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2006: 362-363).

la planificación estatal, la desactivación de la industrialización por sustitución de importaciones y el énfasis en las exportaciones primarias.

Lo interesante a marcar aquí es que ya en esta primera fase del neoliberalismo se evidencia una particularidad que va a acompañar a todo este ciclo reformista, y es que la aplicación del conjunto de políticas neoliberales estará atada al devenir de las luchas intestinas de las alianzas socioeconómicas dominantes. Como afirma Franklin Ramírez (2010: 39), no se trató de la búsqueda de vigencia plena y completa de las leyes del mercado, sino que el *neoliberalismo a la ecuatoriana* supuso más bien la reorientación del intervencionismo estatal para beneficiar a algunos empresarios con subsidios ligados a exportaciones y aranceles a ciertas importaciones, control de precios para productos que antes habían sido desregulados y hasta controles en el mercado cambiario. Se trató de una desregulación selectiva y parcial evidenciando un proceso de «estatización del neoliberalismo» (Montúfar, 2000: 13). En este marco hubo inclusive aumento del gasto público, financiado mediante préstamos externos y del Banco Central (Ramírez, 2010: 11). Es decir, se trató de un neoliberalismo en donde la hegemonía de las alianzas a favor de políticas pro mercado, sin estar cuestionada *tout court*, supone una ralentización, y en algunos casos límites a su avance. En el campo social esto se podrá observar en los intentos por privatizar la seguridad social.

Hacia 1988 asume el gobierno un candidato de la socialdemocracia ecuatoriana, Rodrigo Borja (1988-1992). A pesar de que se esperaba una desactivación del programa neoliberal, se mantuvo la política de ajuste fiscal, aunque bajo un esquema progresivo gradual. Se procedió a la liberalización de los precios de los productos básicos de consumo, luego de que tradicionalmente habían sido fijados por el Estado, y se dio paso a reformas estructurales mediante una ley de régimen tributario, sustentada en el fortalecimiento del impuesto al valor agregado y la reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta (Vos, León y Ramírez, 2002: 14), y nuevas normativas para el régimen arancelario y laboral.¹¹ Más bien las diferencias estuvieron centradas en los esfuerzos por recobrar una institucionalidad democrática considerada «débil». Así, Ecuador fue uno más de los países donde la expresión «neoliberalización de la socialdemocracia» adquiriría sentido (Ramírez, 2012: 53).

Durante la década de 1980 también los sectores de política social vieron modificado su anterior esquema. Por un lado, entre 1982 y 1984, si bien se dio un crecimiento de la burocracia en la cartera de salud, se redujo la inversión pública, lo que conllevó una disminución del ritmo de crecimiento de los servicios (Estrella y Crespo-Burgos, 2002: 236). Hacia 1984 se anula el reglamento de fijación de precios de medicamentos, instrumento clave para contener la privatización en esa área. El importante Programa de Inmunizaciones (PAI) se empieza a coordinar con fondos internacionales no reembolsables y se crea

11 Entre los cambios legales se destacan nuevas limitaciones de los contratos colectivos; división entre trabajadores a los que cubría el Código de Trabajo y aquellos regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1991); introducción de nuevas modalidades de contratación: eventuales, ocasionales, de temporada; legalización de la tercerización (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas); limitación de contratos indefinidos; y limitación y prohibiciones respecto del derecho a huelga. En el sector público la participación se limita a una sola organización; contratación por horas; unificación salarial; incremento del período de prueba de 90 a 360 días; introducción de la polifuncionalidad laboral; supresión de la obligatoriedad para celebrar el contrato colectivo con los trabajadores; eliminación de la indemnización adicional por despido intempestivo y prohibición de la formación de comités de empresa en agencias y sucursales; y también la legalización de la tercerización (que ya funcionaba en algunas empresas antes de las reformas) (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2006: 366).

el Programa de Salud Familiar con fondos del Banco Mundial¹² (Estrella y Crespo-Burgos, 2002: 237-238). También en esta década empieza a desarmarse el discurso universalista mediante la focalización de la acción estatal en los grupos considerados «más vulnerables»: niños y madres (Velasco, 1997: 28). Un conjunto de programas puntuales se desarrollan y otros de más larga data adquieren mayor relevancia para atender este recorte (PAI, PAMI, PREMI, MEGRAME 5¹³). Asimismo, se reafirman los planteos «descentralizadores» mediante esfuerzos por «regionalizar» los servicios del Ministerio de Salud Pública, vinculados a transferir responsabilidades hacia niveles subnacionales.¹⁴

En el campo de la educación, se siguió trabajando en el eje de ampliación de cobertura, aunque bajo sistemáticos recortes presupuestarios. Lo más relevante fue el desarrollo de programas y proyectos puntuales financiados por organismos internacionales, como los de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMEET-BID), de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER-BID) y de Educación Intercultural Bilingüe (EBI), este último con fuerte apoyo de la cooperación alemana (Proyecto EBI-GTZ). Hacia fines de los ochenta se inicia el programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB-BID)¹⁵ que va a confirmar los tres nuevos principios de acción en este campo: la descentralización educativa, la focalización en sectores y territorios considerados «pobres» y el eje en la educación básica. Así, si bien en esta etapa se introduce el discurso de la calidad educativa, también comienza su supeditación a los asuntos del aseguramiento de la equidad (entendida como cobertura para los más pobres).

En cuanto a la seguridad social se consolida la lógica de instituir regímenes especiales, desincentivando la posibilidad de establecer un sistema de tipo universal. Al ya creado Seguro Social Campesino e Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) se agregará el de las Fuerzas Armadas con su propio Instituto de Seguridad Social (ISSFA), y hacia el segundo lustro de los noventa le toca el turno de fundación al Instituto de la Policía Nacional (ISSPOL).

De acuerdo a Naranjo tres rasgos caracterizan las políticas sociales de este período: «programas sociales concebidos como «compensación» a los costos sociales de la «estabilización económica»; la insuficiencia y el recorte de recursos para la intervención social tradicional (educación y salud); y avances moderados y signos de deterioro en ciertos indicadores de salud y educación» (1997: 94, énfasis en el original). A esto habría que agregar la redefinición respecto a los «beneficiarios» de las acciones y los «ámbitos» de intervención dentro de cada sector. Por ejemplo: solo educación básica o atención primaria de la salud, solo en ámbitos rurales y/o urbano marginales, solo en grupos considerados «vulnerables», como madres, niños y/o extremadamente pobres.

12 En esta línea existe acuerdo en sostener que los mejores resultados en los indicadores sanitarios de este período se debieron al acumulado de la década previa y a la inyección de dinero de la cooperación y organismos financieros internacionales (Vos, León Ramírez, 2002: 12).

13 Respectivamente: Programa Ampliado de Inmunizaciones; Programa de Asistencia Alimentaria Materno Infantil; Programa de la Enfermedad y Mortalidad Infantil; y Programa de Medicamentos Gratis para Menores de 5 años.

14 Durante la presidencia de Rodrigo Borja los planteos descentralizadores se profundizan mediante los Sistema Locales de Salud (SILOS) (Estrella y Crespo-Burgos, 2002: 238).

15 Como dato adicional, el PROMECEB supuso un componente ligado a la «reforma curricular», que al igual que el desarrollo de sistemas de evaluaciones estandarizadas (que en Ecuador iniciaron como un componente del EB-PRODEC) va a estar ligado a un nuevo esquema de funciones para los Ministerios Nacionales que «descentralizan» sus servicios.

En el ámbito de la llamada «sociedad civil», bajo este contexto emerge el movimiento indígena ecuatoriano (MIE). Si bien la organización indígena registraba ya una larga tradición¹⁶, en 1986 se funda la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). La siguiente década, nuevas condiciones conducirán al inicio a una fase de alta conflictividad social que tendrá a este actor colectivo como protagonista.

La profundización del neoliberalismo (1990-2006)

Existe acuerdo en sostener que es en el período presidencial de Sixto Durán Ballén (1992-1996) cuando se consolida el modelo neoliberal. No es un dato menor su estrategia de llegar al poder mediante un nuevo partido *ad hoc* (Partido de la Unidad Republicana) con el objetivo de alcanzar alguna unidad entre los sectores socioeconómicamente dominantes.¹⁷ Se implanta un nuevo programa de «estabilización» con características algo diferentes a los dos anteriores. Se prioriza el ajuste fiscal y se utiliza el tipo de cambio como ancla nominal. En forma complementaria, se implantaron reformas estructurales que incluyeron una profundización de las ya propuestas en el sector financiero¹⁸, la actualización de la ley del mercado de valores, reformas a las leyes en los sectores agrícola y de hidrocarburos. Esto último para facilitar la inversión extranjera en el sector hidrocarburífero y desregular los precios de los combustibles (Vos, León y Ramírez, 2002: 15). Otras medidas fueron la devaluación del tipo de cambio real, el establecimiento de mecanismos de mercado abierto como mesas de dinero y subastas semanales de bonos públicos para el manejo de la política monetaria, la reducción del encaje bancario, el aumento de las tarifas eléctricas y el alza del precio de los derivados del petróleo, especialmente la gasolina. También se decide la salida de Ecuador de la OPEP y la liberalización de la venta de divisas de los exportadores (Ramírez y Riveras y económicas Ram)ala (cap. II), 2005).

Asimismo, se plantea una Ley de Modernización del Estado que tenía por objeto modificar el papel del Estado en la economía y sobre todo privatizar las empresas públicas y las áreas estratégicas. En este marco se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como organismo rector de los procesos de privatización, encargado de promocionar la venta de empresas estatales en el mercado internacional (Vásconez, 2006: 367).

En el ámbito de la política social se profundizó la reducción del papel del Estado mediante políticas de descentralización, privatización, focalización de servicios sociales y fuerte restricción de la inversión fiscal.¹⁹ El ejemplo más paradigmático fue la creación

16 En 1972 se funda la ECUARUNARI (*Ecuador Runacunapac Riccharimui*) organización de la sierra que será la base para la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en noviembre de 1986. Actualmente, la CONAIE está conformada por tres regionales: la ECUARUNARI que representa a los indígenas de la Sierra ecuatoriana; la CONFENIAE que actúa en la Amazonía; y la CONAICE que representa a los indígenas de la Costa.

17 Así, al histórico clivaje entre regiones (Sierra, Costa y Amazonía) habrá que sumarle las diferencias existentes y difícilmente reconciliables entre las élites económicas: empresarios ligados al comercio y/o intermediación y otros vinculados a la producción y exportación de materias primas.

18 Desregulación del crédito permitiendo a los intermediarios financieros canalizar sin reglas la asignación del crédito y fijar libremente las tasas de interés; también la liberalización de la cuenta de capitales, eliminando el control de cambios, trasladando la compra y venta de divisas al libre mercado, permitiendo el flujo de capital nacional al sistema financiero internacional.

19 No es un dato menor el protagonismo que adquiere en este contexto la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS). Se trataba de una agencia que buscaba no solo aglutinar los distintos sectores de política social sino darles una renovada orientación bajo el nuevo paradigma. De hecho, para Recalde se trató del conglomerado institucional que jugó una suerte de papel de «consultora externa» para los distintos gobiernos en los que ha funcionado (2007: 12, n. 20). Bajo el gobierno de Borja, el Secretario Técnico era el representante del

en 1993 del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), «con el propósito de financiar proyectos que demande la población y que suplan las necesidades básicas de los sectores con mayores privaciones» (Naranjo: 1997: 96; Vos, 2000: 192-196). Este Fondo, ligado al financiamiento de infraestructura, implicó el traslado de la ejecución de las acciones y obras mediante la empresa privada y/u organizaciones no gubernamentales, dando paso a una nueva modalidad de instrumentación de las intervenciones públicas (Naranjo, 1997: 98). De acuerdo a Vos y otros (2002), justamente la invocación a los organismos no gubernamentales (ONG), e inclusive al sector privado empresarial para identificar, distribuir y ejecutar acciones en los grupos más vulnerables formó parte del movimiento privatizador de la política social. Así mismo, este esquema produjo una pérdida de injerencia y hasta rectoría de los ministerios públicos, debido a que buena parte de estos programas supusieron la instauración de unidades ejecutoras que funcionaban como para-ministerios y respondían directamente ante los organismos financiadores.

En el área de salud, en 1992 se pone en ejecución el proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE) con financiamiento del BID, el cual planteó desarrollar sistemas locales de salud centrados en atención primaria, y en 1994 se inician las primeras pruebas piloto del cobro de servicios públicos de salud (Naranjo, 1997: 96).²⁰

En el marco de la focalización se refuerzan los programas de «nutrición y cuidado de niños». Se crea el programa de atención integral a menores de seis años Nuestros Niños con financiamiento del BID, enfocado en niños en situación de pobreza. Su objetivo también fue buscar «una mayor participación de la sociedad civil en el financiamiento, ejecución y supervisión de las acciones del sector» (Vos, 2000: 140). De igual forma, los programas Operación Rescate Infantil (ORI), Desarrollo Infantil (PDI), Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), y de Alimentación Complementaria Materno-Infantil (PACMI), supusieron también diferentes estrategias de selectividad y traslado de responsabilidades al ámbito «social».

De igual manera, en el campo educativo se consolida la lógica de programas y proyectos concebidos al margen de la acción estatal y con financiamiento externo. Así, se instrumenta en 1992 el proyecto Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC) con financiamiento del BM, continuación del PROMECEB ahora en áreas urba-

presidente en lo social. Posteriormente, en el gobierno de Bucaram, el vicepresidente intenta asumir la STFS, pero sin ningún resultado. Meses después, al tomar la presidencia Alarcón, se ratifica la figura de la STFS. En noviembre de 1998, en el gobierno de Mahuad, desaparece la Secretaría Técnica y se crea la Secretaría de Estado de Desarrollo Social (SEDES), a cargo del Ministro de Educación como Coordinador del Frente Social. Sin embargo, en el mismo gobierno y como parte de la reestructuración del manejo del Estado, Mahuad crea la Secretaría de Estado de Desarrollo Humano (SEDEH). Durante el 2000, con el cambio al gobierno de Gustavo Noboa, se elimina la SEDEH y se restablece por Decreto (No. 614 del 26 de julio de 2000) el Frente Social integrado por los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Recursos, Bienestar Social y Desarrollo Urbano y Vivienda, nombrándose al Ministro de Bienestar Social como coordinador del Frente Social. También se reinstaura la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) en el año 2001, que funcionará hasta el año 2007 (Vos, León y Ramírez, 2002: 19-20, n. 28).

20 De acuerdo a Velasco se planteó que los hospitales «recuperaran» de la población el 15% de sus presupuestos. Solo se exoneró del pago a los más pobres, y se propusieron paquetes restrictivos de atención en los que no se consideraban enfermedades catastróficas y/o crónicas. Desde 1995 se intentaron nuevas reformas, la mayoría de las cuales tuvieron como eje la separación e incluso la eliminación de la función de proveedor de servicios del Ministerio de Salud. «En la lógica del mercado, el Estado era una barrera para el desarrollo de los sistemas de salud –barrera para privatizar la atención– y no un *factor* del desarrollo, sino un *problema* para el desarrollo humano» (Velasco, 2011: 326, citando a Brito, 2010). Esto resultó patente en la Constitución de 1998, específicamente el artículo 46 que redefinió el financiamiento a la salud de la población incorporando la «capacidad contributiva de aquellos que ocupen tales servicios».

no-marginales; y el programa de Redes Escolares Autónomas Rurales» (REAR-Redes Amigas) de 1998, con financiamiento del BID. Este último se basaba en una profundización de la descentralización educativa a través de una más clara noción de «autonomía escolar», e involucraba la tercerización de servicios.

Finalmente, respecto a la seguridad social, el CONAM propone un nuevo sistema basado en la introducción de seguros privados —administradoras privadas de fondos (AFP)—, la separación de las actividades de financiamiento de las de prestación de servicios y la recuperación de costos (Vos, León y Ramírez, 2002: 16; SENPLADES, 2008: 6).²¹ Este tema, como se verá más adelante, será un parteaguas en el avance de la reforma neoliberal.

En síntesis, en los noventa el nuevo enfoque develó no solo la desafectación del Estado en los procesos involucrados en la garantía de las condiciones de vida de la población, sino que mostró la estrategia de traslado de estos asuntos hacia la sociedad civil *qua* mercado.

A pesar de estos avances en la agenda neoliberal, la relación en el interior del bloque hegemónico siguió siendo tensa. El gobierno no lograba ponerse de acuerdo con los demás partidos de derecha en algunos núcleos duros de la reforma. En esta fase la disputa faccional entre las élites se concentró en torno a la orientación de las privatizaciones, el control de segmentos estratégicos del mercado, por ejemplo en el caso de las empresas eléctricas y telefónicas, y la privatización de la seguridad social (Ramírez, 2010: 19).

El conflicto social no se hizo esperar y nuevamente tuvo a los indígenas como protagonistas. Durante el primer lustro de los noventa el conflicto giró fundamentalmente en torno al reclamo sectorial de este colectivo. Por ejemplo, en el levantamiento de 1990 la protesta se concentró en la denuncia por la concentración de la tenencia de la tierra, las políticas de riego, crédito y precios agrícolas y el reconocimiento oficial del carácter plurinacional del Estado. El discurso contestatario estuvo profundamente anclado a la demanda por reconocimiento, a la dicotomía indígena-mestizo (blanco) y a los asuntos del mundo rural. Sin embargo, si bien este movimiento nace bajo un reclamo corporativo, registrará a lo largo de la década esfuerzos por ampliar sus articulaciones aunque, como veremos, tensiones internas terminarán por limitar su campo de lucha social.

Hacia 1995 se crea la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS).²² Este fue quizás el más importante intento en el ciclo neoliberal de producir articulaciones políticas más amplias (respecto de la vertiente «indígena») dentro del bloque opositor. De hecho, el protagonismo político de la CONAIE y de la CMS en la resistencia contra el ajuste neoliberal llevó a que las organizaciones indígenas crearan en 1995 Pachakutik (PK), el partido político que les permitiría incorporar y procesar, entre otras, las demandas de plurinacionalidad, autodeterminación y territorialidad (tres ejes del proyecto CONAIE) dentro del sistema político (Ramírez, 2010: 21).

La solución del gobierno frente a ambas limitaciones (elitista y popular) fue convocar a una consulta popular. Entre los principales puntos de la consulta se encontraba la reforma a la seguridad social y la desregulación laboral del sector público. El resultado fue una derrota para los intentos por profundizar las propuestas neoliberales.

21 Como se detalla seguidamente, esta reforma quedó trunca en 1995, cuando la consulta popular llevada adelante por el entonces Presidente Durán Ballén recibió una contundente negativa.

22 Integrada por la CONAIE, la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC), el sindicato público aglutinado en la Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador (FETRAPEC), movimientos de pobladores urbanos y organizaciones de jóvenes y mujeres (Ramírez Gallegos, 2010: 21).

En los siguientes diez años ambas limitaciones se agravan, sin por eso verse alterado el orden neoliberal. En 1996 asume Abdalá Bucaram mediante un discurso que polarizó el campo de lucha entre oligarquía y «pueblo pobre». Su plan económico incluía el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad, la supresión de subsidios, la elevación de precios, las privatizaciones y reformas a la seguridad social. Esta agenda, que permitió cierto consenso con los sectores empresariales y los organismos financieros internacionales, abrió dos frentes de conflicto: primero entre aquellos grupos empresariales ligados al comercio, que habían apoyado su campaña, y aquellos tradicionales grupos de poder, en tanto el plan de privatizaciones podía modificar sus estrategias de acumulación de poder; segundo, con las organizaciones indígenas y los sindicatos públicos. Esto llevó a un desgaste vertiginoso de su legitimidad. Movilizaciones sociales acompañaron este proceso y el Congreso Nacional, a través de una operación reñida con la ley, decidió cesarlo en sus funciones.

Posteriormente asume el titular del Congreso Nacional, Fabián Alarcón. Su agenda prácticamente dejó que todo continuara. Lo más relevante de su período presidencial fue convocar a una Asamblea Constitucional. Esta también fue vista como una forma de resolver el «empate» en que se encontraban las élites socioeconómicas y allanar el camino hacia un avance decidido de la agenda neoliberal. La nueva Carta Política, promulgada en 1998, expresó las dos tendencias que se venían enfrentando (con desiguales armas y condiciones) desde principios de los años ochenta, pero más decididamente desde la década de 1990. Por una parte, se dio vía libre a las propuestas privatizadoras —por ejemplo eliminando la noción de áreas estratégicas y otras formas de propiedad estatal y comunitaria—; y, por la otra, hubo ampliación de derechos²³, fundamentalmente civiles y políticos.²⁴ Así se habló de un «neoliberalismo con rostro social» (R. Ramírez, 2011: 58). El lado progresista de la Constitución ampliaba los reconocimientos y las protecciones, pero bajo un Estado y un modelo de desarrollo que no podía efectivizarlas.

Luego de esto, en 1998 se abre una nueva posibilidad para que los grupos de poder acercaran sus posiciones y consolidaran un programa neoliberal de consenso. Bajo la presidencia de Jamil Mahuad la alianza entre el Partido Social Cristiano (PSC) y la Democracia Popular (DP) tenía este objetivo. Sin embargo, lo que se develó a los pocos meses fue más de ese neoliberalismo selectivo y parcial. Desde el gobierno se estableció que el principal problema a resolver era la fragilidad del sistema financiero, entendiéndose los bancos. Para ello el gobierno no puso límites en la ayuda a las entidades bancarias en problemas. Este proceso fue conocido bajo el nombre de «salvataje bancario», y permitió mantener el poder omnímodo de aquel bloque que respondía a los capitales financieros. Es decir, el Estado era un mecanismo más de recuperación de unos sectores financieros quebrados y de comportamientos reñidos con la ley. Esta crisis llega a su máximo nivel cuando a comienzos de 1999 se decreta un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos. Las consecuencias en la inversión, actividad económica y desempleo fueron devastadoras.

Sumado a esto, con efectos en el campo social, se decide el retiro de los subsidios al gas natural, a la electricidad y combustibles. Como medida «compensatoria» a tal recorte se pone en marcha el programa focalizado de transferencias monetarias denominado Bo-

23 De acuerdo a René Ramírez Gallegos esto demuestra que, si bien la Constitución de 1998 ha sido liberal en su aspecto jurídico, también ha tenido un tinte utilitario en términos económicos; y, en algunos puntos, libertaria, con componentes conservadores, puesto que el derecho está principalmente sujeto a la riqueza (poder adquisitivo) de la persona (2010: 17).

24 Por ejemplo, derechos ligados a la participación ciudadana o derechos colectivos de los pueblos indígenas. También en términos de nuevos grupos sociales «protegidos»: mujeres, niños, etc.; pero bajo la lógica de la protección selectiva o focalizada.

no Solidario.²⁵ También se generaliza a nivel nacional la política de recuperación de costos en los servicios públicos de salud basada en la aplicación de tarifas diferenciadas según la categorización de los usuarios en grupos socioeconómicos. Esto fue posibilitado por un Decreto Ejecutivo (No. 502/99) que facultó al Ministerio de Salud Pública el desarrollo e implementación de sistemas descentralizados de salud que incorporen modelos de autonomía en la gestión de los servicios (Velasco, 2002; cit. por Vos, León y Ramírez, 2002: 19).

En el campo de la seguridad social, nuevamente en 1998 se intenta una reforma a través de la Comisión Interventora del IESS. Su trabajo resultó en la expedición de la Ley de Seguridad Social en el año 2001, la cual introdujo un sistema mixto de pensiones, con capitalización individual y solidaria. Este esquema fue impugnado por diversos sectores y se entabló una demanda por inconstitucionalidad que dejó sin efecto la participación de las administradoras.²⁶

En este escenario el gobierno dio signos claros de no pagar parte de su deuda externa y la corrida de divisas no se hizo esperar. Frente a esto, la «solución» fue la dolarización de la economía. La medida despertó una ola de protestas y movilizaciones sociales, y hacia enero de 2000 se preparaba nuevamente el terreno para un derrocamiento presidencial. Pero en esta oportunidad será bajo una alianza inédita, que unió a la dirigencia indígena con sectores del mando medio militar. El 21 de enero de 2001 se produce la salida de Mahuad y se perfila un suceso complejo para la democracia y el movimiento indígena. El MIE, que se había constituido en una poderosa fuerza democratizadora, articulaba con sectores militares de rango medio para la toma del poder. En este esquema, los militares se constituyeron en árbitros del conflicto político develando una vez más las debilidades profundas del orden democrático ecuatoriano. La sucesión presidencial puso al Vicepresidente de Mahuad, Gustavo Noboa, al frente del gobierno.

El sucesor no dio señales de cambio en la agenda neoliberal. A pesar de la protesta social que lo puso en el cargo, mantuvo la dolarización y el paquete de medidas ligadas a beneficiar al sector financiero. También elevó los precios de los combustibles y del gas de uso doméstico. La conflictividad nuevamente se desató. La impopularidad de estas últimas medidas permitió reducir temporalmente las diferencias que empezaron a mostrarse dentro del bloque opositor luego de la «alianza indígena-militar». En este caso la base de lucha (operada básicamente desde el MIE y la CMS) fue marcadamente «clasista» (ligada no solo a la demanda por el reconocimiento sino también por la distribución) y buscó el respaldo social bajo el lema «nada solo para los indios» (Saint-Upery, 2001: 57; Barrera, 2001: 44). Con esto se plan-

25 Inicialmente el programa Bono Solidario se crea con el objetivo de compensar monetariamente (transferencia en efectivo) a la población pobre por la eliminación de los subsidios indicados; posteriormente, se modifica su objetivo y se relanza como programa de ataque a la pobreza. Es importante destacar que el gobierno de Mahuad tomó como «colaborador estratégico» de la «sociedad civil» a la Iglesia, para que fuese la encargada de receptor las solicitudes/inscripciones de los «pobres» (Recalde, 2007: 11). Al momento de implementarse el bono de pobreza, se tomó como punto de partida declaraciones de pobreza que hacían los interesados, y el conocimiento del medio que tenían los sacerdotes parroquiales (en un principio, las iglesias católica y evangélica debían hacer un registro de los pobres, que serviría de base para que los bancos repartieran el dinero). Esto permitió conectar más explícitamente la nueva acción del Estado con la tradicional «caridad», con fuertes connotaciones religiosas y de tinte moralizante (Kingman: 2002: 7).

26 Específicamente, será declarado «parcialmente inconstitucional», dejando operativo únicamente el componente solidario del sistema, y neutralizando la participación de administradoras privadas de los fondos (AFP), cuya creación y acción quedó bajo la potestad del IESS. De este modo, se dejó en un limbo jurídico parte de esta ley, pues las apelaciones a la declaratoria de inconstitucionalidad solo tuvieron un fallo adverso definitivo a principios de 2005 (SENPLADES, 2008:6 y 7).

teaba ampliar el rango de articulaciones integrando a los sectores de medianos y bajos recursos, independientemente de su adscripción étnica. La represiva respuesta del gobierno aumentó la legitimidad de la protesta, que lo obligó a reducir el precio del gas y retroceder en otras medidas económicas impopulares (Ramírez, 2010: 24). Sin embargo, como se verá más adelante, esta fue quizás la última experiencia de lucha social en que el MIE logró cierta ampliación de las demandas por fuera del clivaje étnico.

A partir de abril del año 2000, se diseña el Plan Social de Emergencia.²⁷ Con este adquieran completa institucionalización en la estructura estatal los denominados programas sociales «prioritarios», es decir un conjunto de acciones diseñadas bajo la lógica de la asistencia, la acción «mínima» o «básica» del Estado y la focalización.²⁸ La justificación del Plan volvía a plantear dar «respuesta a la crisis económica» y enfrentar los denominados «desequilibrios sociales»²⁹ (Vos, 2000).

Hacia el año 2002 se inicia la campaña para elecciones presidenciales, oportunidad en que se restablece la alianza indígena-militar³⁰ para disputar el poder. Esta coalición finalmente resultó vencedera poniendo en la presidencia al Cnel. Lucio Gutiérrez, y si bien se esperaba que iniciara el ciclo post ajuste esta expectativa fue defraudada en los primeros meses de gestión. Se intentó avanzar en la agenda privatizadora, ahora con las empresas públicas, pero resultaron débiles los apoyos políticos del gobierno y no pudo lograr sus objetivos.

En las políticas sociales se debe resaltar que durante este gobierno se cambia la denominación del Bono Solidario por Bono de Desarrollo Humano. El cambio de nombre expresa fundamentalmente la introducción de la «corresponsabilidad» de los «beneficiarios» en relación a los componentes de educación y salud (básicamente certificar el acceso a la educación primaria y exigir controles de salud de niños y madres). Es decir, el programa se reconstruye definiéndose ahora sí como de «atención a la pobreza» y bajo la lógica de que hay responsabilidades que deben asumir individualmente los que reciben el «beneficio».

Adicionalmente, a partir de ese mismo período se registran esfuerzos desde las agencias gubernamentales para optimizar la focalización y de alguna manera depurar la base de beneficiarios. En este marco se desarrolló un índice de bienestar para el país en base a cincuenta variables (SELBEN)³¹ (Recalde, 2007: 12-13).

27 Simultáneamente al diseño del Plan Social de Emergencia, se reconstituye el Frente Social y su Secretaría Técnica. Véase n. 19.

28 Programas entre los que se encontraban: Redes Amigas, Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar, Nuestros Niños, Operación Rescate Infantil, Beca Escolar, Crédito Productivo, Bono Solidario, Comedores Comunitarios, Medicamentos Genéricos, Unidades Móviles de Salud, Maternidad Gratuita, PANN 2000, Plan Ampliado de Inmunizaciones, Control Epidemiológico (tuberculosis, malaria y dengue), Vivienda Campesina, Vivienda Urbano-marginal, Vivienda para beneficiarios del Bono Solidario, agua potable y saneamiento ambiental, entre otros.

29 Véase www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-gobierno-pone-en-marcha-su-plan-social-de-emergencia-6350-6350.html.

30 En este caso fue entre el Cnel. Lucio Gutiérrez y su partido Sociedad Patriótica (PSP), el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK), brazo electoral del MIE, y se agrega el Movimiento Popular Democrático (MPD), de izquierda maoísta, ligado al sindicato de los maestros y organizaciones estudiantiles de nivel medio y superior.

31 Según Recalde (2007) para obtener el SELBEN se invirtieron cinco millones de dólares de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, más una contraparte local que superó el millón de dólares.

Frente al abandono de los postulados de campaña, la alianza entre el PSP y PK se rompió a los siete meses de gobierno. El resultado más rotundo fue el descenso del conflicto social, el debilitamiento de la capacidad de movilización del MIE y la fragmentación del polo movimientista. Es decir, nuevamente la *politización* alcanzada por la sociedad civil se veía reducida.

Lo interesante a remarcar es que el tormentoso paso por el gobierno modificó la manera en que era visto el MIE. Los indígenas pasaron a ser los corresponsables de un gobierno que traicionó todas las propuestas de campaña y las posibilidades de salir del neoliberalismo. Esto conllevó que dentro del MIE ganara terreno el discurso más decididamente étnico. Desde esta interpretación, los problemas del movimiento se debían al alejamiento de la agenda étnica y del proyecto del Estado plurinacional. Esto reavivó el viejo conflicto interno entre mestizos e indígenas. El nuevo programa enfatizó la necesidad de retomar el proyecto de las autonomías territoriales y de volver al trabajo en las «comunidades» (Ramírez, 2010: 26). Con esto no solo se perdía la posibilidad de alcanzar articulaciones más amplias dentro de este frente opositor, sino que inclusive se retrocedió y redujeron los planteos respecto a la politización de la sociedad civil. Ahora se trataba de recuperar otra «comunidad» perdida, no la ligada a algún proyecto integrador de sociedad.

El *establishment* abrió una compleja batalla en el poder legislativo, apoyado por sus partidos e incluso con el respaldo de PK, que quería mostrar distancias con el partido de su ex aliado gubernamental (PSP). Desde esta etapa emerge el concepto de «partidocracia» para nombrar al conjunto de partidos que eran percibidos como parte de una trama opaca de corrupción y bloqueo democrático. Meses más tarde se iniciaba el camino para un nuevo derrocamiento presidencial. En este caso, la conflictividad social se caracterizará por un conjunto de movilizaciones sin dirección política ni organizativa, que pedía la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente. Ni el movimiento indígena ni ninguno otro pudieron liderar ni capitalizar la protesta. Se habló de desborde ciudadano a secas cuando en abril de 2005 se derrocó a Lucio Gutiérrez.

En el nuevo escenario, asumió su vicepresidente, Alfredo Palacio. Con este se vislumbra un tibio cambio en la agenda gubernamental.³² Se decidió suspender la firma de un TLC con EE.UU. y se estableció cierto alejamiento del Plan Colombia. Pero lo más significativo fue la suspensión del contrato con la petrolera norteamericana OXY y la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que mejoró los ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera y los reorientó al cumplimiento de la agenda social. Esto fue impulsado desde el Ministerio de Economía y Finanzas a cargo de un desconocido economista: Rafael Correa Delgado. Pero el gobierno no avanzó en el pedido constituyente debido a que los partidos en el Congreso se opusieron a esta posibilidad.

El relato hasta aquí expuesto puede dar cuenta, más allá de las particularidades del caso ecuatoriano, de la efectiva operatoria del componente neoconservador del neoliberalismo antes aludido. A continuación se detallan algunas condiciones que permitieron iniciar la salida de este ciclo y las complejidades asociadas.

32 En este gobierno, además de la SFTS, se crea en el ámbito de la Presidencia la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), develando hasta qué punto la agenda en el campo de la política social era impuesta por organismos internacionales, en este caso el PNUD.

3. La Revolución Ciudadana: entre el retorno del Estado, la crisis de la hegemonía neoliberal y la transición

...una crisis no es un fenómeno meramente coyuntural, que provoca el abandono de determinadas creencias y la adopción de otras disponibles, sino que abre una «experiencia abismal», en la que toda inteligibilidad se quiebra. En la identificación de una crisis no es suficiente verificar la dislocación *objetiva* de un determinado horizonte de pensamiento, lo que deja abiertas las puertas a su abandono (con lo que ya no podría hablarse de una «crisis», sino simplemente de un cambio de postura o perspectiva). La crisis tiene así también un componente *subjetivo* que se pone de manifiesto cuando se admite que una tradición está históricamente (objetivamente) deshecha *pero aún se persiste en ella*, puesto que ninguna otra aparece como más aceptable o menos problemática. Una crisis, en definitiva, instala un terreno inhabitable, pero tampoco es traspasable (Palti, 2002: 15, énfasis en el original).

Como afirman Danani y Grassi (2008) lo que comúnmente se señala como «crisis neoliberal» exige algunas distinciones. Así, una *crisis de la hegemonía neoliberal* no necesariamente involucra una *crisis del neoliberalismo*, y menos aún su completo abandono como marco referencial en el sentido de la cita con la que abrimos este apartado.

Desde este lugar es posible sostener que hacia principios de 2007, cuando se produce la llegada al poder de Rafael Correa Delgado, se confirma la crisis de la hegemonía neoliberal en tanto se develan los límites a la capacidad de dirección legítima que habían alcanzado ciertas alianzas socioeconómicas y políticas para sostener políticas neoliberales. También se descubren los límites para producir reconocimiento social para la orientación impresa a tales políticas e imponer y presentar los intereses propios como el interés general (Danani y Grassi, 2008: 260).

No es un dato menor el hecho de que Rafael Correa Delgado llegara al poder sin postularse candidato para el Congreso Nacional. Bajo un discurso abiertamente en contra de los partidos políticos (tradicionales y aun aquellos de menor data) que habían «traicionado» una y otra vez sus promesas de campaña, se hacía referencia a la envergadura que adquiriría la crisis de hegemonía. El discurso de Correa planteó directamente la necesidad de ir a una Asamblea Constituyente de plenos poderes como primer paso para una salida al ciclo neoliberal. Asimismo, cuando debió conformar su gabinete eludió cualquier representación que pudiera verse como parte de aquellas alianzas.

También otros elementos se sumaron a esta opción, permitiendo ir más allá de la identificación de una crisis de hegemonía para hablar de una crisis del neoliberalismo. Entre estos destaca la contramarcha del proceso de reducción de la política que se había operado en el ciclo anterior. Esto pudo verse tanto en los contenidos del nuevo texto constitucional como en un conjunto de políticas que permitieron un retorno del Estado como campo de las decisiones colectivas y un retraslado de la política desde el ámbito social/mercantil hacia la interfaz social/estatal.

En primer término, la nueva Carta Política estableció, a través de un extenso documento de 444 artículos, un nuevo patrón de relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Entre los principales componentes de este cambio está el nuevo rango que adquiere el Estado: de «Estado legal de derecho» a «Estado constitucional de derechos y justicia». Ligada a este rango se introduce una nueva concepción de los derechos, marcadamente social y garan-

tista, la ampliación³³ y ejecutabilidad de los mismos mediante una institucionalidad con rango constitucional³⁴ y una lógica de la universalización de los derechos frente a la mirada segmentadora y particularista de la asistencia y la focalización. Sumado a ello, se incorpora la noción de bienestar colectivo respetando estilos de vida individual vs. la más restrictiva consecución del «bienestar individual». Se incluyen artículos que proponen articulaciones de lo socio-económico frente a la escisión de lo económico y lo social tan característica del anterior ciclo. Se trata de una reconexión basada en una manera alternativa de concebir *el desarrollo* ahora como medio para alcanzar el Buen Vivir³⁵ (lo que supone poner a la vida como centro de todas las acciones humanas), y no ya como fin en sí mismo, como centralidad del mercado o como sinónimo de crecimiento económico. Desarrollo que debe tener como regla fundamental que sus beneficios son de todos y, por ende, deben democratizarse: ya no se trata de los «privilegios» de unos pocos. Finalmente, la recuperación y fortalecimiento de lo público estatal, lo que incluye una renovada manera de entender su gestión («integralmente descentralizada y desconcentrada» vs. gestión estatal descentralizada, como sinónimo de privatizadora). En este sentido, la particularidad que tuvo el caso ecuatoriano de que importantes líneas de ruptura con el viejo orden asuman un estatuto constitucional llevó a algunos analistas a hablar de «la constitucionalización del posneoliberalismo» (Ramírez, 2010: 2).

Con posterioridad a la aprobación en referendo popular de este marco normativo se llevaron a cabo políticas y se sancionaron leyes que concretaron aún más este trastocamiento. Muchas de ellas tuvieron como objetivo la re-afectación del Estado como ámbito privilegiado de las decisiones colectivas. Es interesante remarcar que tal reintroducción se hizo bajo un discurso de representación del interés general y con vocación universalista.³⁶ El objetivo era «separar al Estado de los poderes fácticos» que lo habían parcializado y privatizado. No es un dato menor que algunos analistas reintroduzcan la noción de «autonomía relativa del Estado» (Ramírez, 2011: 2) para expresar esta búsqueda de independencia del Estado para poder constituirse en campo de las decisiones que atañen al interés común y compartido. Lo interesante a destacar es que el robustecimiento de los factores de poder estatal va a transformar las políticas públicas en *la* arena de lucha por las condiciones materiales de vida. Por ello se habla de que en este ciclo «la sociedad y la nación *hacen uso de su Estado* como agente fundamental de una estrategia de desarrollo endógeno y

33 Entre los cuales se deben destacar los no incluidos en el texto constitucional como los ligados al agua, hábitat y vivienda, movilidad humana, a personas privadas de su libertad, a usuarios y consumidores, entre otros.

34 Se establecen dos regímenes que tienen por finalidad garantizar el cumplimiento de lo establecido en el texto constitucional. Por un lado, el Régimen de Desarrollo y, por el otro, el Régimen del Buen Vivir. Este último supone una institucionalidad (Sistema de Inclusión Económica y Equidad Social) en tanto conjunto articulado y coordinado de sistemas, políticas, instituciones, normas, programas y servicios, que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

35 El Régimen de Desarrollo es el que se ocupa de la generación de la riqueza y de su re-distribución (bajo una mirada integral que toma en cuenta lo cultural, lo social, lo económico y lo ambiental) a fin de garantizar el Buen Vivir o *sumak kawsay*. En este Régimen se definen cuestiones ligadas al trabajo, a los factores de producción, a la propiedad, a los intercambios económicos, al comercio justo, a la política comercial, financiera, tributaria, sectores estratégicos, empresas públicas, etc.

36 Una serie de slogans oficiales representan de manera clara este cambio. «La patria ya es de todos» o «volver a tener patria»; frases que plantean la posibilidad de recuperar ese sentido de «nosotros» (más allá de cualquier clivaje étnico, de clase, religioso, etc.), de interés colectivo y compartido ligado a un proyecto de integración. En este andamiaje cobra también significado la idea de una «Revolución Ciudadana» que tiene su eje en el cambio pero, fundamentalmente, en una subjetividad integradora: ciudadanas y ciudadanos activos y empoderados.

soberano» (Ramírez, 2010: 24, énfasis en el original). Entre las acciones que confirmaron la reinstalación de *la política* en el ámbito estatal se destacan las siguientes:

1. Recuperación de la planificación estatal a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), lo cual supuso la eliminación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM)³⁷ (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 91).
2. Transformación del Estado, que permitió una definición alternativa de «descentralización» y «desconcentración» de funciones y competencias, y extender la «llegada» estatal en el territorio nacional.
3. Recuperación de la soberanía nacional en sectores estratégicos mediante la generación y fortalecimiento de empresas públicas (petróleo y derivados, minería, servicios públicos, etc.). En algunos casos, bajo el formato de empresas mixtas (públicas-privadas o públicas integradas con dos o más Estados nacionales).
4. Prioridad a los capitales nacionales y al ahorro interno como medios para promover el desarrollo interno. Por ejemplo, recursos colocados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social —se creó el Banco del Afiliado (BIESS)— fueron direccionados al financiamiento de proyectos nacionales estratégicos (centrales hidroeléctricas, refinerías, infraestructura vial básica, etc.).³⁸
5. Reforma tributaria que incrementó la eficiencia³⁹ y progresividad; es decir mayor capacidad recaudatoria del Estado y aumento en la presión sobre los sectores más acomodados.
6. Renegociación de contratos del Estado con diversas empresas transnacionales (especialmente en el campo de la explotación de petróleo), aumentado la participación estatal y los aportes de esta renta en el presupuesto nacional.
7. Regulación del sector bancario financiero y recuperación de la banca pública de desarrollo mediante importantes líneas de crédito a pequeños y medianos sectores productivos (Ramírez y Minteguiaga: 2007: 92-94). Asimismo, se estableció la separación de la banca de los medios de comunicación y de otras empresas. Finalmente, a través de la Ley de Regulación y Control del Poder de Mercado se aprobó la separación de los bancos de los fondos de pensión y de las aseguradoras.⁴⁰
8. Eliminación de la autonomía del Banco Central.
9. Reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público y aumento del gasto social (esto supuso el análisis y revisión de aquella parte de la deuda externa considerada ilegítima, su judicialización y renegociación).⁴¹

37 También se fusiona a la SENPLADES la ex Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM).

38 La inversión pública duplicó la realizada en los tres gobiernos anteriores, pasando de USD 1.505 millones (2000-2006) a USD 3.300 millones (2007-2010) (MTOP/SENPLADES, 2011).

39 Baste como ejemplo que en el período 2003-2006 la recaudación fue de USD 14,6 mil millones, y entre 2007-2010 ascendió a USD 24 mil millones; es decir tuvo un crecimiento del 64,1%. En cuanto a la progresividad, los impuestos directos (especialmente a la renta) pasaron de USD 1.567 millones a USD 3.572 millones en el 2010 (SRI/SENPLADES, 2011).

40 También a este conjunto de transformaciones en el sector financiero y bancario hay que agregarla eliminación de la autonomía del Banco Central.

41 La renegociación supuso un ahorro de 7.505 millones de dólares por servicios de la deuda y el 91% de los bonos fueron retirados del mercado (MF/SENPLADES, 2011).

10. Impulso de políticas redistributivas de corte universal a fin de atacar el problema de la desigualdad y efectivizar derechos consagrados en la norma constitucional.⁴²

Ahora bien, esta recuperación de *la política*, que supuso un retorno del Estado y un re-traslado de asuntos desde el ámbito social-mercantil al ámbito público estatal, no estuvo exenta de contradicciones e inercias que demuestran el nivel de hegemonía que logró alcanzar el neoliberalismo en Ecuador. Un ejemplo claro puede verse en el campo de las políticas sociales.

En primer término, en el ámbito de la educación pública hubo avances importantes en la eliminación de barreras de acceso. Por ejemplo, se suprimió el cobro de matrículas, se amplió la distribución gratuita de textos, uniformes escolares y alimentación escolar. Asociado a ello se amplió la oferta educativa oficial mediante la extensión de la jornada laboral de los maestros a 8 horas y hubo aumentos en las partidas docentes (cargos) y en los salarios. En el campo de la salud pública se avanzó en la gratuidad y ampliación del servicio de atención primaria, medicamentos gratuitos y atención domiciliaria en barrios populares.⁴³ También se estableció una jornada laboral extendida para el personal médico y asistente. Todo esto, en ambos casos, en procura de ampliar la cobertura y democratizar el acceso, rezagos históricos de ambos sectores —ampliación no sólo en términos de cantidad, sino también para permitir el acceso de sectores que nunca antes o en pequeña proporción se habían incorporado—.⁴⁴ También se sancionó la gratuidad de la educación pública universitaria hasta tercer nivel, que hasta el año 2008 estaba arancelada.⁴⁵ Finalmente, hay que agregar el hecho de que todas estas acciones empezaron a ser financiadas mediante una menos regresiva estructura tributaria. Empero, estos esfuerzos concentrados en la ampliación de cobertura tuvieron efectos explosivos en los servicios que no estaban preparados para atender el crecimiento de la demanda, generando problemas serios de eficiencia y efectividad. Por otra parte, al igual que en el período neoliberal, la calidad siguió siendo el gran ausente de esta extensión, cuestionando gravemente los términos en los se desarrolla «la disputa por las condiciones de vida».

También han existido esfuerzos para instrumentar la articulación entre las políticas económicas y sociales. Quizás uno de elementos más innovadores ha sido el impulso a la economía social y solidaria. Se crearon el Ministerio de Inclusión Económica y Social (que suplantó al de Bienestar Social) y, dentro de este, el Instituto de Economía Popular y Social. En mayo de este año se aprobó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, mediante la cual se creó la Corporación Nacional de Finanzas Populares para atender a este segmento de la economía.

42 Estas políticas tuvieron efecto directo en algunos indicadores sociales tales como la pobreza por NBI (entre 2005 y 2009 bajó 6 %), extrema pobreza por NBI (disminuyó casi 5% entre 2005 y 2009), pobreza por ingreso (del 37,62% en 2006 pasó al 32,76% en 2010), extrema pobreza por ingreso (pasó del 16,89% en 2006 al 13,09% en 2010) y la disminución de la desigualdad (entre 2006 y 2010 bajó 6,7%) (Fuente: ENEMDU, 2011).

43 El incremento en la cobertura en este sector puede observarse en la tasa de consultas del Ministerio de Salud Pública por cada 100 mil habitantes, pasando de 95 en el año 2006 a 243 en 2010 (MSP/SENPLADES, 2011).

44 En el caso de Ecuador en 1982 se registraba una tasa neta de escolarización en primaria del 68,6% y en secundaria del 29,5%; en 1990 estas tasas crecieron respectivamente al 88,9% y 43,1%; en el 2001, al 90,2% y 44,9%; y en 2009 se registró una tasa neta de matriculación en la Enseñanza General Básica del 93,5% y en el bachillerato del 54,8% (SIISE, a partir de los Censos de Población y Vivienda para 2009. Datos del Ministerio de Educación del Ecuador).

45 La tasa neta de matrícula en el nivel superior pasó del 22,9% en el año 2006 al 28,3% en 2010. Asimismo, el crecimiento ha sido más significativo en el 40% más pobre de la población, justamente sobre los que pesaba mayoritariamente el arancelamiento como barrera de acceso, allí la matrícula pasó del 8,2% al 15,6%, respectivamente (ENEMDU, 2001).

Asimismo, en este marco se desarrollaron una serie de programas que se definen como de «inclusión socioeconómica» (p. ej. Programa de Alimentación Escolar (PAE) e Hilando el Desarrollo) a través de los cuales artesanos o pequeños productores agrícolas amplían su campo de acción al incorporarse al sistema de compras públicas. El mayor obstáculo reside, más allá de la declaración formal, en una visión residual de este campo de acción, ligada a los «márgenes del capitalismo» y a intervenciones para sectores en condiciones socioeconómicas precarias.⁴⁶

Por otra parte, si bien el gobierno ha diseñado estos y otros programas, que inicialmente podrían considerarse alternativos a los típicos de la etapa neoliberal, sigue siendo destacada la importancia que tiene en la agenda gubernamental el Bono de Desarrollo Humano.⁴⁷ En este sentido, si bien se amplió el rango de beneficiarios⁴⁸, se aumentó el monto del beneficio⁴⁹ y se incorporaron elementos que mejoran las posibilidades de «autovalía» (crédito asociado al Bono), no se desarmó la lógica selectiva, pro-pobre y asistencial, típica de los programas de transferencias monetarias condicionadas. También llama la atención la falta de articulación entre este tipo de programas y acciones que refuercen el sentido de universalidad, incorporación efectiva a la sociedad y «responsabilidad colectiva». Por ejemplo, mediante la conexión con la seguridad social. Esto daría real contenido «solidario» al sistema, más allá del aporte contributivo o no contributivo de sus afiliados.⁵⁰

Quizás lo que más demuestra las complejas dificultades para desarmar el andamiaje neoliberal es la misma institucionalidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social, que a pesar del cambio de nombre aún es concebido como ente encargado de los programas y proyectos ligados a la atención de población vulnerable y en estado de pobreza.⁵¹ Por ejemplo, desde el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA⁵²), dependiente de este Ministerio, se sigue atendiendo al «desarrollo infantil» bajo la idea de la «niñez» como grupo vulnerable. De hecho, no es un dato menor que desde esta entidad se maneje lo relativo a la educación inicial y no desde el Ministerio de Educación.

46 Por ejemplo, en el discurso oficial se habla de este tipo de economía para la articulación con programas sociales ligados a la atención de sectores pobres.

47 En la actualidad el Bono de Desarrollo Humano es el programa social de mayor alcance del país con una cobertura de 1.500.000 personas; y es, además, el referente para determinar la elegibilidad para otros programas (Programa Aliméntate Ecuador, por ejemplo).

48 De manera gradual se fueron incorporando, además de personas ubicadas en el quintil 1 y 2 de menor ingreso, a adultos mayores y discapacitados. Además, mediante un proceso de corrección de la base de datos (mejoras en la focalización), se logró cubrir al 95% de los hogares bajo la línea de pobreza (MCDS, 2010).

49 Inicialmente el Bono suponía una transferencia de USD 15 mensuales. En el año 2007, cumpliendo una propuesta de campaña, el gobierno aumenta este monto a USD 30. En el año 2009 este monto llega a los USD 35. Asimismo, se incorporaron otros beneficios para los adultos mayores como la pensión asistencial y jubilar; sin embargo, ésta no está integrada al IESS.

50 El Estado financia con un monto fijo a los distintos Institutos existentes: subsidia el 40% de las pensiones jubilares en el caso del IESS y el 60% en el caso de los seguros para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Sin embargo, estos sistemas benefician principalmente a los grupos de más acomodados de la clase media.

51 Baste como ejemplo el discurso oficial del Ministerio: «El MIES es ese puente para que nuestra población ecuatoriana (las madres del Bono, los campesinos pobres, los emprendedores populares, las asociaciones y cooperativas, nuestros niños y niñas, los jóvenes, nuestros abuelitos y nuestra población con capacidades especiales)». Ver: www.mies.gov.ec/index.php/institucional/historia.

52 Esto no resta importancia a algunos avances en este campo. Por ejemplo, la institucionalización de un INNFA de carácter público supuso la desaparición de cuatro programas que funcionaban de manera descoordinada y fragmentada.

En el campo de la seguridad social se ha producido un significativo aumento en la cobertura⁵³ (mediante la inclusión de aportes «voluntarios», fijando la obligatoriedad en la afiliación de las empleadas domésticas y recientemente volviendo «delito» la no afiliación al IESS⁵⁴ de todo trabajador en relación de dependencia). Empero, no se ha avanzado en una reforma integral del sistema. Por un lado, sigue funcionando como un campo fragmentado institucional y prestacionalmente y, por ende, en términos de reconocimientos, derechos y subjetividades. No hay articulación entre el IESS, el ISSFA, el ISSPOL y el Seguro Social Campesino a fin de universalizar los servicios. Tampoco en cuanto a los componentes de atención a la salud se integraron tales instituciones a un único sistema nacional de salud. La seguridad social solo cubre a los afiliados y no se extiende a los grupos familiares. Tampoco está plenamente cubierto el sector formal⁵⁵ de la economía. Mientras que en el sector informal⁵⁶ los rezagos son enormes, y valga la pena aclarar que sigue siendo el sector mayoritario en Ecuador.⁵⁷ El caso de la seguridad social es solo un ejemplo que devela las dificultades todavía existentes para asumir colectivamente la responsabilidad por la vida de todos.

En cuanto al tema laboral, lo más importante fue la eliminación mediante un Mandato Constitucional de la tercerización. En el campo de los trabajadores públicos, resultó un avance la decisión de aglutinar a todos bajo una misma Ley Orgánica del Servicio Público y, por ende, una misma política salarial y la eliminación de «privilegios», especialmente en sectores altamente corporativizados como petróleo, Banco Central, militares y policías. Esto permitió redefinir la burocracia estatal bajo términos de mayor igualdad: a igual trabajo e igual mérito, igual remuneración. Sin embargo, en el campo laboral privado los desafíos son aún enormes.⁵⁸ En términos de la política salarial el gobierno ha decretado tres alzas en el ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Pero hasta la fecha no existe ningún tipo de seguro de desempleo ni tampoco un sistema de asignación familiar.

Uno de los grandes avances se ha producido en el tratamiento de los discapacitados. Actualmente se está llevando a cabo el Programa Manuela Espejo, que incluye un barrido censal (mediante brigadas) a fin de identificar las causas de las discapacidades en la población, conocer su realidad y desde el terreno identificar personas que requieran atención. Es importante indicar que esta metodología ha permitido llegar inclusive a personas que por su discapacidad y estado de abandono nunca antes habían recibido atención. Asociada a este programa se inauguró la «Misión Joaquín Gallegos Lara», que incluye la el registro de un familiar o cuidador que se haga responsable de los cuidados de las personas con discapacidad severa o multidiscapacidad identificados por «Manuela Espejo», para entregarles un bono mensual de USD 240, por medio del Banco Nacional de Fomento, además de medicinas y capacitación en áreas como salud, higiene, rehabilitación y nutrición. El punto negativo es que este programa se desarrolla bajo una serie de conceptualizaciones ligadas a la más clásica asistencia. También otra debilidad es que se trata de un esfuerzo puntual desde la Vicepresidencia de la República, pero sin conexión con el resto de accio-

53 En diciembre de 2010 el 55,1% de los ocupados plenos estaban afiliados al IESS, frente al 39,2% de registrados en el año 2007 (ENEMDU, 2011).

54 Esto último aprobado mediante consulta popular en mayo de 2011.

55 Del sector formal, el 26,5% no tiene afiliación al IESS (ENEMDU, 2010).

56 Solo el 12% tiene afiliación al IESS (ENEMDU, 2010).

57 La escasa cobertura también se explica por el tamaño del sector informal. Se estima que actualmente en la actividad informal está comprendido el 47% de la PEA. Los servicios domésticos representan el 3,4% de la PEA. El resto es sector formal (ENEMDU, 2010).

58 Solo como ejemplo hay que indicar que en Ecuador no existe hasta el momento seguro de desempleo.

nes estatales y sobre todo sin conexión con políticas de orientación universal como educación, salud y seguridad social.

Un ámbito en el cual se han disputado las condiciones materiales de vida en Ecuador, como pudo verse, son las tarifas de los servicios públicos. Si bien no es una política social en sentido estricto, bajo el nuevo gobierno forma parte de la política social a través de la diferenciación tarifaria. Inicialmente se estableció la llamada «tarifa dignidad», que introdujo un subsidio para quienes registraban un consumo de hasta 130 kW. Esto como una medida para beneficiar a los sectores más pobres. Sin embargo, recientemente se estableció una suerte de «focalización a la inversa» gravando con aumentos escalonados el consumo eléctrico superior a los 500 kW en el conjunto del país y superior a 700 kW en la costa en la época que registra más altas temperaturas (el invierno). Esto último permitió repensar la medida de forma integral, es decir teniendo en cuenta los diferentes sectores de la estructura social ecuatoriana y con el objeto de reducir los niveles de desigualdad existentes.

El traslado de *la política* al Estado no desactivó los espacios «societales» en los que se intentó marginalmente mantener la actividad política durante el ciclo precedente. Sin embargo, bajo el nuevo escenario iniciado en 2007 se develó hasta qué punto este campo había sido profundamente penetrado por una dinámica particularista y privatizante.

Al poco tiempo de aprobado el texto constitucional, la ambivalente relación que tuvo el movimiento indígena con el gobierno correísta se transformó en frontal oposición bajo un discurso étnico y ahora decididamente antiestatal. En marzo de 2010 se tiene lugar una reunión secreta entre los dirigentes de la CONAIE y la Junta Cívica de Guayaquil, reducto de los intereses conservadores y oligárquicos de la Costa, con el fin de sumar fuerzas y apoyar un frente opositor al gobierno. Más allá de las diferentes voces de rechazo que generó tal acercamiento, y de los «malestares» al interior del MIE, muchos sostuvieron que entre ambos actores existía un «punto nodal de encuentro» ligado a la demanda por la autonomía y el derecho al auto-gobierno (Ramírez, 2010: 33). Lo interesante de esta lectura, que sobrepasa cualquier análisis en clave «indígena» del asunto, da cuenta de un punto de convergencia ligado a una posición particularista y contraestatal que se remonta al período neoliberal. Una posición que devela, a su vez, la diversidad de nociones de «comunidad» (en tanto proyecto de sociedad) en disputa que se abrieron en esta fase.

Desde este lugar queda clara la dificultad para sostener que se está frente a una cuestionable superación del neoliberalismo. Como indican Danani y Grassi, el orden neoliberal fue algo más que «una política y/o modelo económico». Se constituyó, por el contrario, en «una ideología, en el sentido de representación del mundo y de acciones en pos de su realización». De esta forma, en el nuevo ciclo inaugurado a partir de la llegada al poder de Rafael Correa puede hablarse de que el neoliberalismo perdió la condición de «representación única (como única vida posible)», más no su «capacidad de disputa por su imposición y por la realización de tales intereses por parte de actores concretos» (Danani y Grassi, 2008: 260).

En definitiva, las complicaciones antes señaladas indican la complejidad involucrada en la descomposición del ciclo neoliberal. En esta línea, se pueden identificar todavía no solo «políticas neoliberales», y una inercia institucional y burocrática que se opone al cambio, sino elementos que expresan la vigencia de ese componente neoconservador del neoliberalismo detallado en las secciones precedentes. Esto, más que «fracasos» o «derrotas», alude a las dificultades inevitables que involucra recorrer, en los términos de Palti, *la experiencia de la transición* entre un «horizonte de pensamiento» que está en proceso

de fenecimiento pero que sigue disputando y otro que está intentando nacer, que se gesta (en el sentido en que se va produciendo) en su cotidiana dinámica de confrontación con aquel.

4. Consideraciones finales

El artículo buscó problematizar un aspecto del orden neoliberal en un caso concreto, Ecuador, y en un campo de intervenciones estatales específicas: las políticas sociales. Este aspecto supuso la reducción de la política y su traslado al ámbito de la sociedad civil. En esta operatoria se buscó, a su vez, transformar ese ámbito social en un orden mercantil donde la producción y reproducción de la vida de las personas debía inscribirse en los estrictos límites de la responsabilidad individual.

El retorno del Estado y el re-traslado de la política a sus espacios que se observa a partir del 2007 en este país si bien desmontó parte de aquella operatoria muestra límites ligados quizás al elemento más estructural del cambio operado durante el neoliberalismo: la des-socialización de la vida. Así, si bien hay indicios claros de que con el retorno del actor estatal hay una ampliación de las bases contingentes (disputables) de la definición de las condiciones materiales de vida de la sociedad esto no necesariamente supone avances en una re-socialización en clave de solidaridad y «responsabilidad social». El proceso de individualización, de desarticulación y desigualación social que involucró el orden neoliberal todavía no parece profundamente cuestionado.

Asimismo, la re-afectación del Estado en las decisiones colectivas ha implicado reintroducir la conflictividad social en su territorio, en donde que más allá del discurso y la pretensión de representar el interés general, todavía resulta opaco el mapa de intereses en juego, las concepciones de cambio que están involucradas en sus principales actores y los márgenes reales de acción que detentan. Así, más allá de las innegables transformaciones involucradas en el proyecto de la Revolución Ciudadana, las dificultades que persisten muestran la necesidad de repensar los más soterrados constructos del neoliberalismo si es que se quiere tener algún éxito en su superación.

Bibliografía

- BARRERA, Augusto
2001 «Nada solo para los indios». A propósito del último levantamiento indígena. En *Íconos*, No. 10: 39-47.
- DANANI, Claudia, y Alejandra Beccaria
2011 «Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010». En Claudia Danani y Susana Hintze, coords. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DANANI, Claudia, y Estela Grassi
2008 «Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993-2008)». En Javier Lindenboim, comp. *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: EUDEBA.
- DANANI, Claudia, y Susana Hintze
2011 «Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación». En Claudia Danani y Susana Hintze, coords. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ESTRELLA, Eduardo, y Antonio CRESPO-BURGOS
2002 «El Ministerio de Salud Pública y la OPS/OMS en el Ecuador». En *El cóndor, la serpiente y el colibrí. La OPS/OMS y la salud pública en el Ecuador en el Siglo XX*. Quito: OPS.
- FALCONÍ, Fander, y Julio Oleas
2004 *Antología de la economía ecuatoriana. Crisis de pensamiento y desarticulación de la teoría del desarrollo económico*. Quito: FLACSO.
- KINGMAN, Eduardo
2002 «El imaginario de la pobreza y las políticas de ajuste en Ecuador». En *Revista Propositiones*, No 34: 1-9.
- LECHNER, Norbert
1982 «El proyecto neoconservador y la democracia». En Francisco Rojas Aravena, ed. *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. Costa Rica: FLACSO.
- MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL
2010 *Programas Sociales 2010*. Quito: MCDS
- MONTÚFAR, César
2000 *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya-Yala.
- NARANJO, Mariana
1997 «Las políticas sociales: ¿un medio para desarrollar el capital humano? En *Pobreza y capital humano*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social (STFS).

OFFE, Claus

- 1996 «Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional». En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

PALTI, Elías

- 2002 «Extraña pareja: marxismo y posmodernismo. Acerca de *Los orígenes de la posmodernidad* de Perry Anderson». En *Punto de Vista*, Vol. 25, No. 74: 15-21.

PONCE, Juan

- 1997 «La educación: a la espera de la equidad y la calidad». En *Pobreza y capital humano*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social (STFS).

RAMÍREZ, Franklin

- 2012 «El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011». En *El Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a 21 años de la Convención de los Derechos del Niño*. Quito: ODNA, Save the Children, Plan Internacional y UNICEF.
- 2010 «Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)». En *OSAL*, Vol. 11, No. 28: 17-48.

RAMÍREZ, Franklin, y Analía MINTEGUIAGA

- 2007 «El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo». En *OSAL*, Vol. 8, No. 22: 87-103.

RAMÍREZ, Franklin, y Fredy RIVERA

- 2005 «Ecuador: Democracy and Economy in Crisis». En Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, eds. *The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform in the Andes*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

RAMÍREZ, René

- 2010 *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Documento de Trabajo No. 2. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

RECALDE, Paulina

- 2007 *La redimensión de la política social en el Ecuador: el Bono de Desarrollo Humano en el gobierno de Rafael Correa*. Quito: Observatorio Político del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

SAINT-UPERY, Marc

- 2001 «El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento». En *Íconos*, No. 10: 57-67.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES)

- 2011 *100 Logros de la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- 2008 *Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones del Ecuador*. Documento de trabajo inédito. Quito: SENPLADES.

VÁSQUEZ, Allison, Rossana CÓRDOBA y Pabel MUÑOZ

- 2006 «Políticas sociales en el Ecuador en el período 1978-2003. Sentidos, contextos, y resultados». En Rolando Franco y Jorge Lanzaro, eds. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México: CEPAL y FLACSO-México.

VELASCO, Margarita

2011 «La salud de la población: medio siglo de cambios». En *Estado del País. Informe cero. Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, Contrato Social por la Educación, ESPOL, PUCE, ODNA, Universidad de Cuenca y UNICEF.

1997 «El reto de la salud para Todos». En *Pobreza y Capital Humano*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social (STFS).

VOS, Rob

2000 *Ecuador 1999. Crisis económica y protección social*. Quito: Frente Social, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y Abya-Ayala.

VOS, Rob, Mauricio LEÓN y René RAMÍREZ

2002 *Informe No. 1. Política social y tendencias en el gasto social: Ecuador 1970-2002*. Proyecto Eficiencia y Equidad del Gasto Social en Ecuador. Quito: Institute of Social Studies (ISS), Frente Social del Ecuador y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).