

# Estado & comunes

Revista de política y problemas públicos

# 1

SEMESTRE 1 - 2013  
ISSN: 1390-8081

## DEBATES CONTEMPORÁNEOS *en Política Social*

**CARLOS M. VILAS** Política social: ¿hacia un nuevo paradigma?

**JULIO BOLTVINIK** Para reformar la reforma social neoliberal

**ANDRÉS OTÁLVARO** Misiones Bolivarianas y transformaciones sociales

**ANALÍA MINTEGUIAGA** Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida

**MICHAEL DAUDERSTÄDT** Más allá de la crisis con crecimiento social

**RAFAEL CORREA** La vía ecuatoriana

**ARMANDO MUYOLEMA** Diálogo de saberes

**CARLOS PRIETO DEL CAMPO** Crisis, territorio, política

**MATTHIEU LE QUANG** Elecciones y tendencias, 2009-2013



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado



# Estado & comunes

Revista de política y problemas públicos

No. 1, Primer Semestre de 2013



La Universidad  
de postgrado  
del Estado



**Estado &  
comunes**  
Revista de política y problemas públicos

**DEBATES CONTEMPORÁNEOS**  
*en Política Social*

**Coordinadora**  
**ANALÍA MINTEGUIAGA**



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

# Estado & comunes

Revista de política y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

No. 1, Primer Semestre de 2013

---

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**DECANATO GENERAL DE INVESTIGACIÓN**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.

Edificio administrativo, 5to. piso

Telf: (593) 02 382 9900, ext. 312

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

**Dirección editorial:** Juan Guijarro

**Maqueta y diagramación:** David Rivera Vargas

**Diseño portada:** David Rivera Vargas

**Traducción:** Maricruz González (art. de Dauderstädt)

Ricardo Restrepo (*abstracts*)

**Corrección de estilo:** La Caracola

**Impresión:** Imprenta Mariscal

La Revista **Estado & comunes** del Instituto de Altos Estudios Nacionales es publicada para contribuir al debate público, tanto de los tomadores de decisiones como de la ciudadanía en general. Las opiniones aquí vertidas son responsabilidad de sus autores, y no necesariamente reflejan la posición del IAEN.

Quito - Ecuador



**CC BY-NC-SA**

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

# CONTENIDO

Editorial 11  
CARLOS PRIETO DEL CAMPO

## COYUNTURA

Elecciones presidenciales  
y tendencias políticas 2009-2013 17  
MATTHIEU LE QUANG

## TEMA CENTRAL

### DEBATES CONTEMPORÁNEOS EN POLÍTICA SOCIAL

Coordinadora: Analía Minteguiaga

Política social: ¿hacia un nuevo paradigma? 41  
CARLOS M. VILAS

Para reformar la reforma social neoliberal (que ha fracasado)  
y fundar un auténtico Estado de bienestar en México 57  
JULIO BOLTVINIK

Misiones Bolivarianas, transformaciones sociales y  
limitantes estructurales en la Venezuela del siglo XXI 95  
ANDRÉS OTÁLVARO

Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida 125  
ANALÍA MINTEGUIAGA

Más allá de la crisis: producción de bienestar  
a través del crecimiento social 155  
MICHAEL DAUDERSTÄDT

## ENTREVISTAS

La vía ecuatoriana 189  
RAFAEL CORREA EN *New Left Review*

Interculturalidad, *sumak kawsay* y diálogo de saberes 211  
ARMANDO MUYOLEMA ENTREVISTADO POR TAMIA VERCOUTÈRE

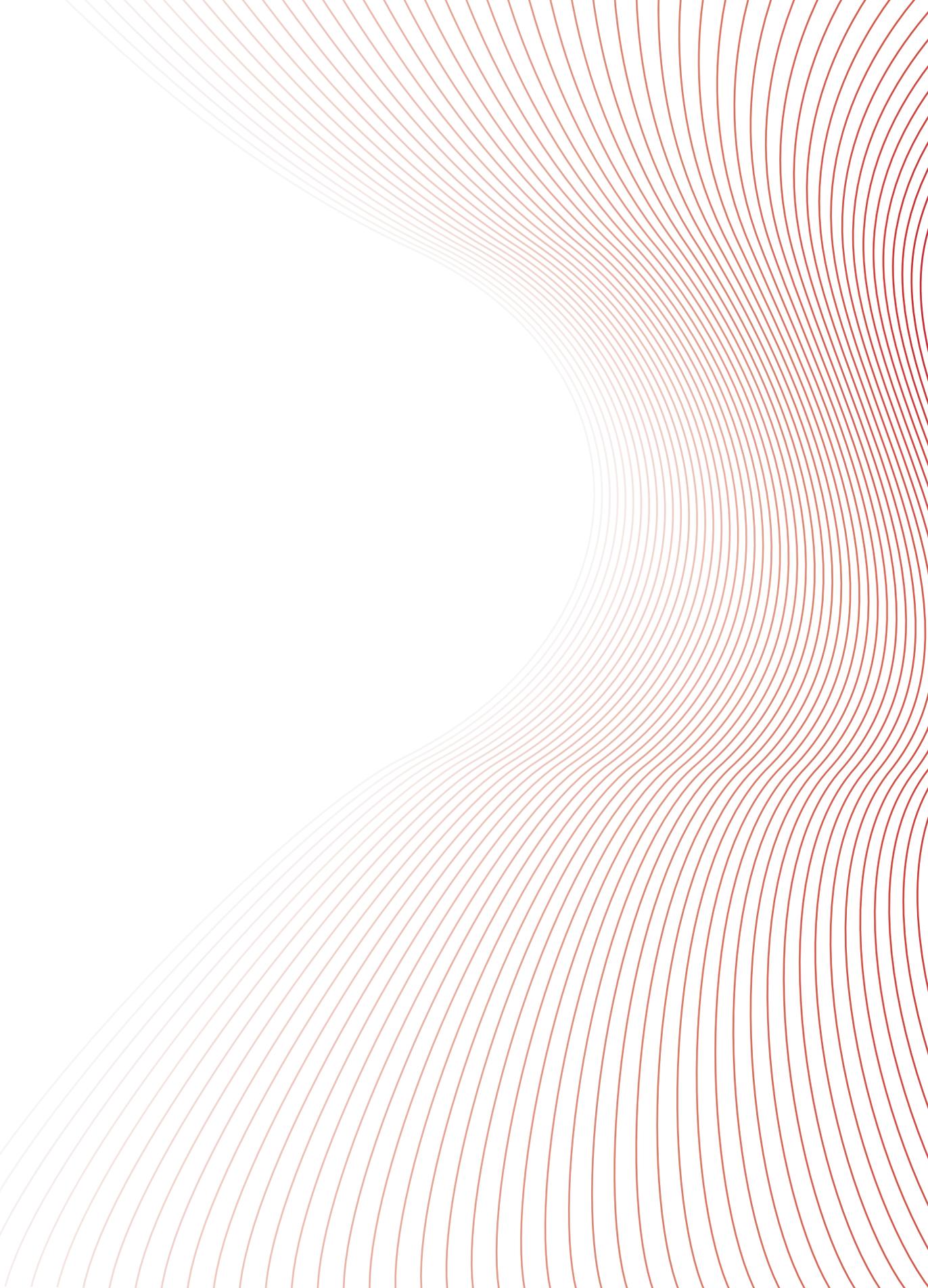
## RESEÑA

Crisis, espacio, territorio, urbanización, geografía, política 225  
CARLOS PRIETO DEL CAMPO





# Editorial



# PRESENTACIÓN DE **Estado & comunes**

CARLOS PRIETO DEL CAMPO

Carlos Prieto del Campo es rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Militante de los movimientos sociales europeos, licenciado en Derecho por la UNED y Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid, ha sido editor de la edición en castellano de la *New Left Review* y director de la colección «Cuestiones de antagonismo» entre 2000 y 2011.

Correo: [carlos.prieto@iaen.edu.ec](mailto:carlos.prieto@iaen.edu.ec)



# 1

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque cada vez deben movilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para tomar las decisiones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto a su vez de un escudriñamiento cada vez más intenso por parte de los ciudadanos y ciudadanas, quienes analizan con una atención creciente y perpleja qué supone que el Estado y las élites que lo dirigen actúen de una determinada forma, orienten la potencia estatal en un sentido u otro, o se relacionen con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo. La democratización formal del Estado ha hecho que la percepción de este como instrumento de poder sea cada vez más disputada y más necesitada de una redoblada legitimidad ante la descarnada constatación de que aquel solo en momentos de apasionada reivindicación democrática y constituyente ha operado como vector de construcción de lo público y lo común. Podríamos decir que la formalización de la aceptación democrática del Estado ha hecho que la actividad desplegada por este sea filtrada de modo cada vez más amplio e intenso a través del prisma de la dominación y la falta de legitimidad en un número cada vez mayor de situaciones y casos, sobre todo en el entorno de crisis y de reorganización del entorno global que caracteriza nuestro presente histórico.

# 2

La potencia del Estado se percibe por estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre oscuros y siempre pegados al poder y la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al albur de la composición de una opción política, de un grupo de poder o de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir desde la gestión colectiva qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad. El Estado ya no puede legitimarse mediante la aplicación de reglas formalmente democráticas a los procesos de selección de los representantes que toman las decisiones que ordenan la vida social, ecológica, política y cultural. La legitimación del Estado se produce, por el contrario, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

### 3

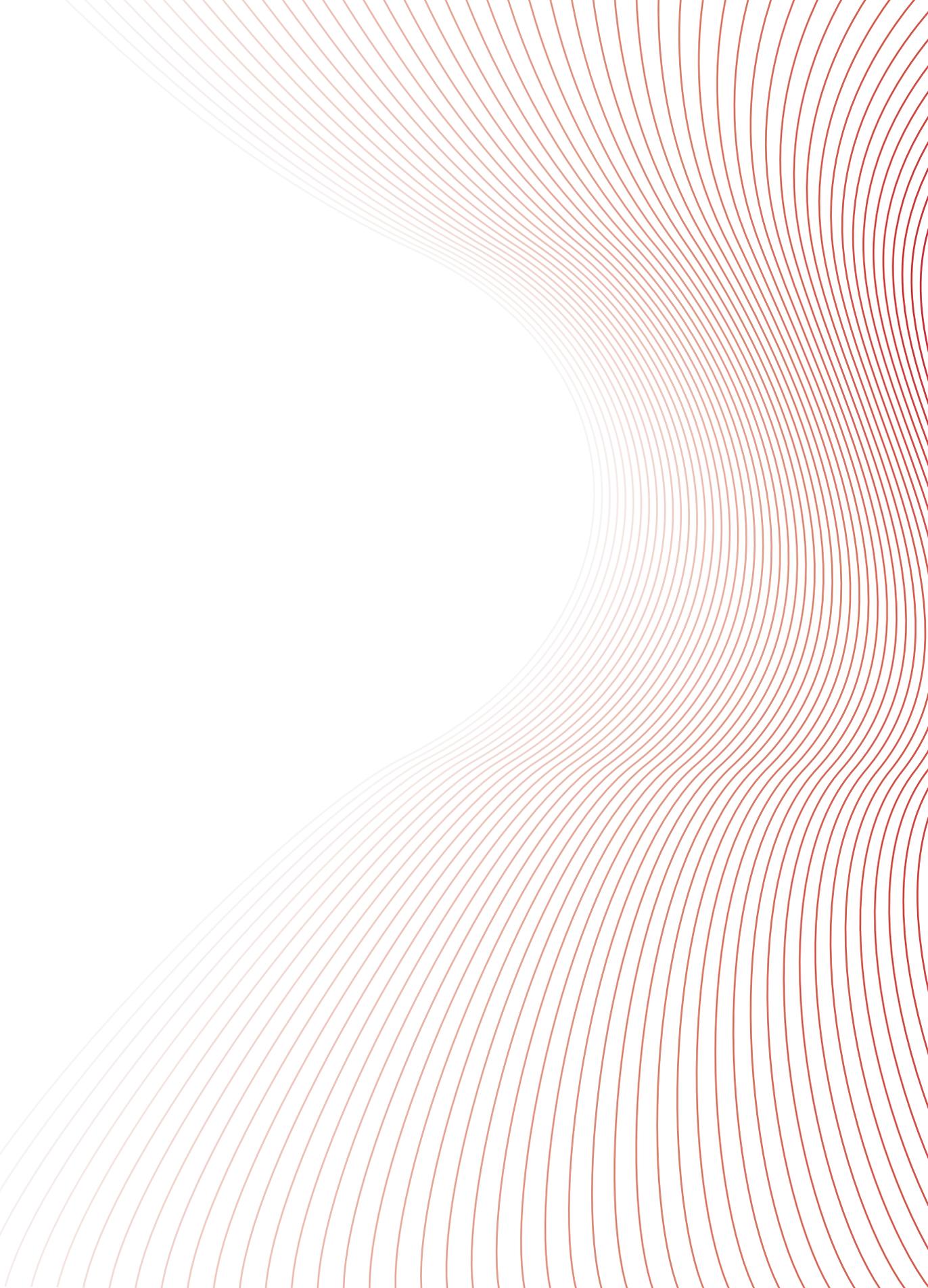
Y, sin embargo, el Estado puede ser la encarnación de lo común si su gestión se ordena en términos realmente democráticos, más allá de su captura por intereses que convierten toda la eficacia de su despliegue administrativo en el objeto privilegiado de rentas de posición para capturar su maquinaria o su capacidad de regulación y legislación. Tras la aprobación de la Constitución de 2008, Ecuador se halla en este momento en esta categoría: la posibilidad de crear un Estado y una administración pública que gestione lo público para hacer posible lo común, que regule lo común para hacer que lo público sea realmente la premisa para construir lo que hace que la sustancia democrática afecte al conjunto del país, al conjunto de las clases y los grupos secularmente expulsados de la vida política, de los derechos sociales, de la ciudadanía económica, cívica y cultural.

### 4

Esta revista, que hemos titulado Estado público común, quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue a partir del proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

The background of the page is filled with a dense pattern of thin, red, wavy lines that create a sense of movement and depth. The lines are most concentrated on the left side and gradually fade towards the right, where the text is located. The overall effect is a modern, organic, and textured aesthetic.

# **Coyuntura**



# **ELECCIONES PRESIDENCIALES Y TENDENCIAS POLÍTICAS, 2009-2013**

MATTHIEU LE QUANG

Maestro en ciencias políticas por la Universidad de Lyon 3 (Francia). Actualmente se desempeña como Decano del Centro de Educación Continua del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Correo: [matthieu.lequang@iaen.edu.ec](mailto:matthieu.lequang@iaen.edu.ec)



El 17 de febrero de 2013 los ecuatorianos eligieron presidente, vicepresidente y asambleístas. Fueron las segundas elecciones bajo el marco legal de la Constitución de Montecristi de 2008, después de de 2009. En este artículo, nos interesa analizar únicamente los resultados de las elecciones presidenciales, comparándolos con los de 2009. En ambos procesos, Rafael Correa, candidato por Alianza País (AP), ganó en la primera vuelta, lo que facilita la comparación basada en una lectura del proceso político: entre 2009 y 2013 el escenario político se mantiene prácticamente inalterado. En efecto, y en contraste con los escenarios anteriores a 2009, en los cuales jugaba la dicotomía de lucha contra el neoliberalismo y contra la partidocracia, a partir de las elecciones de 2009 se empiezan a dibujar tres nuevos polos dentro del campo político-electoral: la Revolución Ciudadana con sus aliados políticos (Partido Socialista) y sociales; una oposición de derecha, con fuerzas políticas conservadoras y de centro, las cámaras, las iglesias y los medios de comunicación; y una oposición con organizaciones políticas y sociales de izquierda, el MPD, Pachakutik y ex aliados del gobierno.

El presente análisis se enfoca en dos cuestiones principales: la votación que el presidente Correa ha obtenido en los dos últimos procesos electorales; y la votación de los candidatos presidenciales de oposición —agregación que se realiza bajo la consideración de que, a pesar de la existencia de marcadas diferencias político-programáticas entre los sectores que confrontan al proyecto impulsado por AP, en ambos procesos electorales dichos sectores se movilizaron bajo el imperativo de la diferenciación y la oposición a la Revolución Ciudadana—.

El análisis de los resultados se efectúa a partir de la comparación de los votos totales y el cálculo de la tasa de variación. Por razones metodológicas, se consideran los «votos totales» y no los «votos válidos» —a pesar de que los resultados oficiales están anunciados a partir de los votos válidos—. Los votos totales son los resultados brutos de las elecciones porque toman en cuenta todos los tipos de votos, es decir la totalidad de los sufragios, incluyendo los votos blancos y nulos. Estos últimos son relevantes para el análisis porque, de hecho, representan posiciones políticas ante la elección, y pueden fluctuar significativamente entre procesos electorales.

Por otra parte, la tasa de variación se refiere a la variación relativa de la votación entre dos períodos (diferencias porcentuales). Para obtener la tasa de variación entre los dos procesos electorales, se utilizó la siguiente fórmula:  $(\text{votos de 2013} - \text{votos de 2009}) / (\text{votos de 2009} * 100)$ .<sup>1</sup> Si la tasa de variación es superior a cero significa que el voto crece en 2013 en relación a 2009; si es inferior a cero significa que decrece; y si es igual (o cercana), a cero significa que el voto se estanca.

## 1. Análisis de los resultados a nivel nacional

Las elecciones de 2013 están marcadas por tres grandes rasgos: una tasa de participación histórica desde el retorno a la democracia: por primera vez un candidato es reelegido con

---

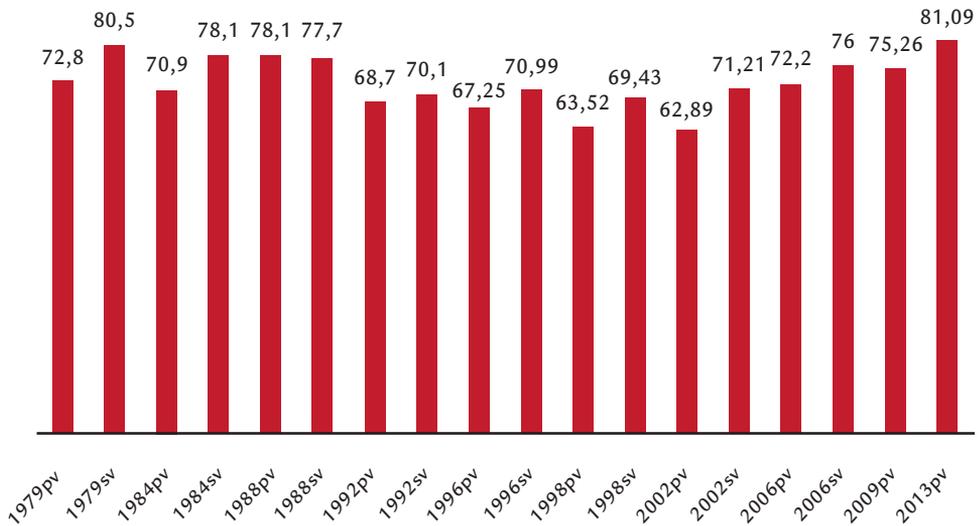
1 Por ejemplo, el voto total a favor de Rafael Correa en 2009 fue del 45,23% a nivel nacional y en 2013 fue del 51,95%. Entonces la tasa de variación fue del 14,87%.

más del 50% de los votos totales en la primera vuelta; y un muy bajo porcentaje de votos blancos.

Con el 81,09% de asistencia del padrón electoral, la tasa de participación en las elecciones de 2013 es la más elevada desde el retorno a la democracia en 1979, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

## Tasas de participación en las elecciones presidenciales, 1979-2013 (%)\*



\*pv: primera vuelta; sv: segunda vuelta.

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE), 1979-2013.

Elaboración: MLQ.

En el gráfico, las cifras más elevadas corresponden a la segunda vuelta en 1979 para la elección de Jaime Roldós, con el 80,5%. Y si consideramos solamente la primera vuelta, la participación más alta fue en 1988, con el 78,1%. Luego de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, período caracterizado por una tasa de participación muy baja para un país donde el voto es obligatorio, debido a un rechazo del sistema político por parte de los ecuatorianos, a partir de 2006 se recuperan tasas de participación superiores al 70% en la primera vuelta. La alta participación en las elecciones de 2013 demuestra que los ecuatorianos han recobrado confianza en el sistema político.

Los resultados nacionales marcan un triunfo de Rafael Correa con el 51,95% en la primera vuelta. Si se toma en cuenta la fuerte participación y este porcentaje, el actual presidente llega a obtener casi cinco millones de votos a su favor. Los otros candidatos juntos no llegan al 40% (38,91%), y el más representativo, Guillermo Lasso, quien se presentaba por primera vez, alcanza el 20,61%. Dentro de la oposición, la sorpresa de estas elecciones es el débil resultado de Lucio Gutiérrez, quien por primera vez desde 2002 obtiene menos del 10% (6,11%).

Tabla 1  
Votación en las elecciones presidenciales de 2013

Candidatos	Número de votos	Porcentaje
Rafael Correa	4.918.482	51,95
Guillermo Lasso	1.951.102	20,61
Lucio Gutiérrez	578.875	6,11
Álvaro Noboa	319.956	3,38
Mauricio Rodas	335.532	3,54
Alberto Acosta	280.539	2,96
Norman Wray	112.525	1,19
Nelson Zevala	105.592	1,12

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

Con estos resultados, las correlaciones de fuerza dentro de la oposición están claras: la oposición por derecha obtiene el 33,64% frente al 4,15% de la oposición por izquierda, representada por dos ex aliados del gobierno: Alberto Acosta y Norman Wray. El escaso respaldo obtenido de Acosta marca la debilidad electoral de las organizaciones sociales agrupadas en la Coordinadora Plurinacional de la Izquierda, así como una fuerte derrota del movimiento indígena, porque la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) apoyó con todo su capital político la candidatura de Acosta. Pero su estrategia electoral de confrontación directa con Rafael Correa, en lugar de posicionar ciertos temas en el debate (modelo de desarrollo, características del Estado, revolución agraria, etc.), impidió diferenciar su opción política de la de otros candidatos.

En la siguiente tabla analizamos las tasas de variación de los tres candidatos que ya se habían presentado en 2009: Rafael Correa, Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa.

Tabla 2  
Tasas de variación en las elecciones presidenciales, 2009-2013

Candidatos	2009	2013	Tasa de variación
Rafael Correa	45,23%	51,95%	14,87%
Lucio Gutiérrez	24,57%	6,11%	-75,11%
Álvaro Noboa	9,92%	3,38%	-65,93%

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

A pesar de su ya alto porcentaje en la victoria en la primera vuelta en 2009, el voto por Rafael Correa crece en 14,87%, lo que contradice el discurso de la oposición, sobre todo de izquierda, que afirmaba que el presidente había perdido terreno en este aspecto. Lo que sí ha sucedido, en cambio, con los candidatos que reiteraban en la contienda electoral: Lucio Gu-

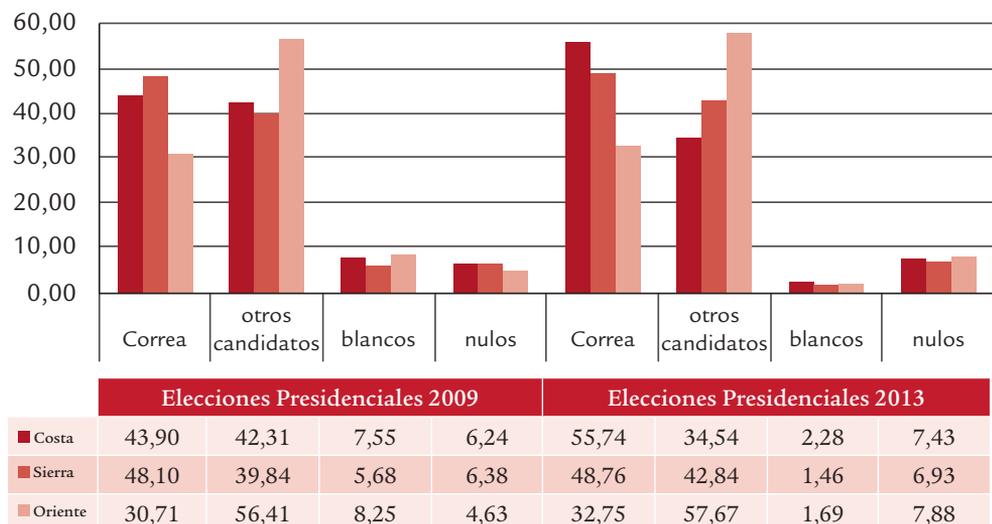
tiérrez, en su tercera tentativa, perdió tres cuartos de su votación en comparación con 2009; mientras que Álvaro Noboa, en su quinta tentativa, perdió los dos tercios de su votación.

La tercera característica a considerar es el bajo porcentaje de votos blancos: apenas el 1,89% del padrón electoral, comparado con el 6,74% de 2009. En cambio, los votos nulos aumentaron un poco, pasando del 6,26% en 2009 al 7,23% en 2013. Históricamente el porcentaje de voto blanco era muy cercano al del voto nulo, y los dos agregados superaban el 12%. En los análisis electorales, los votos blancos se suelen interpretar como una desafección hacia los candidatos, lo que podría permitirnos conjeturar que en 2013 prácticamente todos los ecuatorianos tenían un candidato por quién votar.

## 2. Los resultados por región

El análisis de los resultados en la Costa, Sierra y Amazonía muestra algunos cambios entre 2009 y 2013. Mientras en 2009 la Sierra era la región con más alta votación a favor de Rafael Correa, en 2013 la Costa es la primera, convirtiéndose en la única región donde el candidato de AP tiene más del 50% en 2013 (55,73%). Lo que no cambia es el débil peso electoral de Correa en la Amazonía, región donde más del 50% de los habitantes votan por la oposición. Sin embargo, si desagregamos esta cifra por candidatos, Rafael Correa tiene aún la votación más alta de todos con el 32,75%, seguido por Lucio Gutiérrez (21,58%), Guillermo Lasso (19,69%), y Alberto Acosta (11%). La región amazónica es la plaza fuerte de Lucio Gutiérrez, sobre todo en la provincia de Napo.

Gráfico 2  
Resultados por región 2009-2013 (%)



Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

Si tomamos en cuenta las tasas de variación, se observa que el voto a favor de Rafael Correa está creciendo en las tres regiones, destacando el fuerte crecimiento en la Costa (26,98%). El crecimiento es menor en la Amazonía (6,61%) y en la Sierra (1,37%). En cuan-

to a la oposición, existe un crecimiento significativo en la Sierra (7,52%); un incremento más débil en la Amazonía (2,23%), lo que se debe a su ya fuerte resultado en 2009; y un decrecimiento importante en la región litoral (-18,36%), lo que se puede explicar, además de las labores organizativas de AP y los resultados en política pública del oficialismo, por el debilitamiento de los partidos de derecha (PSC, PRIAN) y populistas (PRE).

### 3. El comportamiento del voto por provincia

La desagregación del voto por provincia aporta más precisión al análisis electoral. En este acápite se reagrupan las provincias por región, para facilitar la lectura de los resultados. Rafael Correa gana en 23 de las 24 provincias en 2013 (solo pierde en Napo, donde gana Lucio Gutiérrez) contra 17 de las 24 en 2009 (Lucio Gutiérrez ganó entonces en las otras provincias).

#### 3.1. La Costa

En las provincias de la Costa hay un cambio radical en el panorama electoral, y el escenario más importante es Guayas, donde Correa gana 18,66 puntos en cuatro años. Así, pasa de ser la provincia con menor porcentaje de apoyo a Correa en 2009 (39,27%) a ser la segunda con más alta votación en la región costera (57,93%). La provincia de Santa Elena es la primera (59,12%), solo superada a nivel nacional por Galápagos con el 60,72%.

De manera general, en 2009 Correa superaba el 50% de votación solo en tres provincias (Santa Elena, El Oro y Santo Domingo) y la oposición llegaba a más del 40% en la provincia de Guayas con el 48,75%; en cambio en 2013 Correa solo se queda bajo el 50% en Esmeraldas (48,01%).

Tabla 3  
Votación presidencial en la Costa, 2009-2013

Provincias	Elecciones presidenciales 2009				Elecciones presidenciales 2013			
	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos
El Oro	58,19	31,01	5,90	4,90	52,55	39,87	1,39	6,18
Esmeraldas	45,28	35,67	10,96	8,09	48,01	37,85	2,87	11,27
Guayas	39,27	48,75	5,99	5,99	57,93	33,70	1,96	6,40
Los Ríos	43,36	39,50	10,54	6,60	53,81	34,37	2,96	8,85
Manabí	43,79	38,84	10,57	6,80	55,28	32,73	3,11	8,86
Sto. Dgo. Tsáchilas	51,74	36,92	4,58	6,76	52,81	38,27	1,72	7,20
Santa Elena	58,92	31,22	5,02	4,84	59,12	33,07	1,88	5,93

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

A nivel de las tasas de variación, la votación de Rafael Correa decrece en una provincia (El Oro: -9,69%); se estanca en Santa Elena (0,33%) y Santo Domingo (2,07%); crece de ma-

nera sensible en Esmeraldas (6,02%); y crece fuertemente en Los Ríos (24,10%), Manabí (26,24%) y sobre todo Guayas (47,53%). En cuanto al voto de la oposición, crece de manera importante en El Oro (28,57), a pesar del apoyo del prefecto a la candidatura de Correa; y crece un poco menos en Esmeraldas (6,11%), Santa Elena (5,92%) y Santo Domingo (3,65%). En las otras tres provincias de la Costa, la oposición decrece de manera importante: Los Ríos (-12,98%), Manabí (-15,72%) y Guayas (-30,87%), que se sitúa como la provincia donde la oposición perdió más terreno a nivel nacional.

### 3.2. La Sierra

Las provincias de la Sierra presentan resultados diversos. En Azuay, Imbabura, Loja y Pichincha, las provincias donde Rafael Correa obtuvo más del 50% de los votos en 2009, la situación es heterogénea. Mientras en Azuay y Pichincha el respaldo electoral al presidente se mantiene (aumentó en 1,83% y 1,44%, respectivamente), en Imbabura hay un avance importante de la oposición, con un incremento en el voto de más de 10 puntos para llegar casi al 40% (38,81%; aunque Correa tiene aún el 51,53% de la votación a su favor); en cambio en Loja, Correa ha perdido 11,14 puntos (41,8%), y hay un incremento del voto de oposición de más de 16 puntos, superando el 50% (50,42%).

Otra zona interesante para el análisis es la Sierra Centro. En 2009, Lucio Gutiérrez ganó en tres de las cuatro provincias de esta zona (Bolívar, Chimborazo y Tungurahua), mientras que Rafael Correa ganó en Cotopaxi. En cambio, en 2013 Correa gana en las cuatro provincias, pero este resultado puede entenderse más bien por el debilitamiento de Lucio Gutiérrez, según lo muestran las tasas de variación (con la excepción notoria de Tungurahua, donde el voto a favor de Correa crece 17,36%). En efecto, el apoyo electoral a Correa se mantiene en Chimborazo (crece 1,3 puntos), en Cotopaxi (crece 2,76 puntos) y en Bolívar (pierde 2 puntos; la única provincia de la Sierra en que la base electoral de Correa cae por debajo del 30%).

Además, en la Sierra Centro el voto de respaldo a la oposición está creciendo (con excepción de Tungurahua): gana 5,3 puntos en Bolívar, casi 3 puntos en Chimborazo y 1,68 puntos en Cotopaxi. Si en 2009 Lucio Gutiérrez era el líder de esta oposición, en 2013 es reemplazado por Guillermo Lasso. Sin embargo, Lucio Gutiérrez todavía aparece como un personaje político importante en esta zona. Hay que notar también el resultado de Alberto Acosta en Cotopaxi con el 7% de los votos.

Todavía el gobierno, a pesar de la fuerte inversión en políticas públicas en esta región del país, no logra convertir eso en ganancias electorales. Estas tres provincias siempre han sido las más pobres de la Sierra, con una alta presencia de poblaciones indígenas. Lucio Gutiérrez, así como las iglesias evangélicas, todavía mantienen sus redes instaladas en estos territorios.

En Carchi, se observa estabilidad tanto en el respaldo a Correa como a la oposición. La conflictividad debido a los problemas de frontera y de abastecimiento del gas no influyó en los resultados electorales. En Cañar, Rafael Correa, que tenía un porcentaje minoritario de apoyo frente a la oposición, pasa a ser mayoritario ganando casi seis puntos, mientras que la oposición se queda en el mismo nivel anterior.

Tabla 4  
Votación presidencial en la Sierra, 2009-2013

Provincias	Elecciones presidenciales 2009				Elecciones presidenciales 2013			
	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos
Azuay	55,32	31,66	6,92	6,10	57,15	34,64	1,63	6,57
Bolívar	30,68	51,17	10,49	7,66	28,70	56,47	3,13	11,71
Cañar	39,31	44,46	10,08	6,15	45,02	44,31	2,26	8,40
Carchi	48,26	41,28	5,57	4,89	48,85	44,46	1,41	5,26
Chimborazo	35,03	47,20	10,12	7,65	36,33	50,16	2,58	10,92
Cotopaxi	37,13	44,59	10,84	7,44	39,89	46,27	2,61	11,21
Imbabura	57,60	28,68	6,93	6,79	51,53	38,81	1,75	7,89
Loja	52,94	34,17	8,60	4,29	41,80	50,42	1,71	6,04
Pichincha	53,11	38,11	2,50	6,28	54,55	39,55	0,74	5,14
Tungurahua	34,14	54,81	4,29	6,76	40,07	51,04	1,50	7,36

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

Las tasas de variación reflejan el análisis anterior. Con excepción de Tungurahua y Cañar, donde el respaldo a Correa crece bastante (17,36% y 14,53%, respectivamente), y de Cotopaxi con un crecimiento también notable (7,44%), en el resto de provincias se observa o una tasa de crecimiento muy baja (Chimborazo: 3,72%; Azuay: 3,31%; Pichincha: 2,72%; Carchi: 1,23%), o un decrecimiento significativo (Bolívar: -6,45%, e Imbabura -10,54%) o incluso bastante pronunciado (Loja, segunda provincia donde más decrece el apoyo a Correa, con -21,03%).

En cambio el apoyo electoral a la oposición, excepto en Tungurahua (-6,88%) y Cañar (-0,33%), en todas las otras provincias de la Sierra está creciendo: con un porcentaje bajo en Cotopaxi y Pichincha (3,78%); mediano en Chimborazo (6,27%), Carchi (7,7%), Azuay (9,4%) y Bolívar (10,35%); y muy alto en Imbabura (35,32%) y Loja (47,55%, que es la segunda provincia donde más crece).

### 3.3. La Amazonía

En las provincias de la Amazonía, el mapa electoral ha cambiado ligeramente. En esta región, Correa gana en cinco de las seis provincias, aunque Napo permanece a favor de Lucio Gutiérrez; en cambio en 2009, era Gutiérrez quien ganaba en cuatro provincias amazónicas y Correa solo en Sucumbíos y Zamora Chinchipe. Sin embargo, este resultado, como en las provincias de la Sierra Centro, se debe más a la caída del respaldo gutierrista que al fortalecimiento del oficialismo en esta región. Las redes de influencia de Gutiérrez y su discurso de que Ecuador estaba mejor durante su gobierno se están atenuando después de muchos años lejos del poder. Otro factor a considerar es la aparición de un nuevo actor en el juego electoral, Guillermo Lasso. En el norte de la Amazonía (Orellana y Sucumbíos), Correa gana, Gutiérrez termina en segunda posición con más del 20% de los votos y Lasso se sitúa en tercera posición con menos del 20%. Lasso termina segundo en Pastaza (28,82%) y tercero en Napo (16,70%). En cambio, Acosta obtiene una votación significati-

va en el sur de la Amazonía: en Morona Santiago, se sitúa en segunda posición (24,09%) y en tercera posición en Zamora Chinchipe (11,9%). En esta última provincia, Lasso queda en segundo lugar (29,87%); lo que resulta de por sí extraño, pero más aún cuando su movimiento político no hizo campaña en esta provincia.

A pesar de la fuerte inversión pública en la Amazonía, los resultados de Rafael Correa no son buenos. En ninguna de las provincias supera el 40% de los votos en 2013 (en 2009, lo hacía en Zamora Chinchipe). Exceptuando la provincia de Bolívar, en cinco de las seis provincias de la Amazonía se encuentran los porcentajes más bajos de respaldo electoral a Correa: Napo (23,6%), Morona Santiago (29,85%), Zamora Chinchipe (31,96%), Pastaza (33,38%) y Orellana (34,43%). Las razones del voto en esta región se deben explicar más bien por las dinámicas socio-políticas y culturales con las diferentes redes comunitarias y familiares. También estos territorios han sido olvidados por el Estado durante mucho tiempo, y se encuentran en manos de empresas privadas y de caciques locales que todavía subsisten. Por último, existen numerosos conflictos socio-ambientales por la explotación petrolera y la minería que influyen en los ciudadanos al momento de votar.

La oposición es muy mayoritaria en esta región: si incluimos Sucumbíos (49,67%), supera el 50% en las otras provincias con un pico en Napo (69,18%), gracias, sobre todo, a la votación de Lucio Gutiérrez que llega ahí al 51%. Los votos blancos y nulos en la Amazonía merecerían una investigación aparte, porque entre 2009 y 2013 el porcentaje de votos blancos bajó mucho (en este último año se ubican por debajo del 2%, excepto en Morona Santiago con el 2,12%); mientras que los votos nulos en 2013 se ubicaron entre el 4,99% y el 9,89% (cuando en 2009 lo hacían entre el 2,9% y el 5,96%).

Tabla 5  
Votación presidencial en la Amazonía, 2009-2013

Provincias	Elecciones presidenciales 2009				Elecciones presidenciales 2013			
	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos
Morona Santiago	28,51	55,91	11,20	4,38	29,85	59,19	2,12	8,82
Napo	19,92	71,61	4,70	3,77	23,60	69,18	0,97	6,22
Pastaza	29,55	61,54	4,39	4,52	33,38	58,58	1,47	6,56
Zamora Chinchipe	41,02	47,10	8,98	2,90	31,96	61,30	1,74	4,99
Sucumbíos	39,66	43,90	10,48	5,96	39,49	49,67	1,98	8,84
Orellana	22,94	64,69	7,13	5,24	34,43	54,10	1,57	9,89

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

Zamora Chinchipe es la provincia donde más decayó el respaldo a Rafael Correa a nivel nacional (-22,09%). Si añadimos a eso que la oposición está creciendo fuertemente en esta provincia (30,15%), este resultado debería llamar la atención al gobierno porque se trata de una zona de alta conflictividad socio-ambiental por la minería a gran escala y la regulación de la minería artesanal. Excepto en esta provincia y en Sucumbíos, donde se estanca el voto (-0,42%), en las otras provincias Correa está creciendo: poco en Morona Santiago (4,71%) como la oposición (5,87%); pero mucho en Pastaza (12,96%), Napo (18,50%) y

sobre todo en Orellana (50,07%), que es la provincia donde más ha crecido el voto a favor de Rafael Correa. Por otra parte, además de en Zamora Chinchipe y Morona Santiago, la oposición está creciendo también en Sucumbíos (13,15%), pero pierde terreno en las otras tres provincias amazónicas: Napo (-3,39%), Pastaza (-4,8%) y Orellana (-16,36%).

## 5. El voto indígena

Este apartado se concentra en el análisis del voto en los cantones con mayor porcentaje de población indígena. Para efectuar este análisis se utilizaron los datos del Censo Nacional de 2010, en el que se interrogó a la población sobre cómo se auto identifica en términos étnicos o identitarios.<sup>2</sup> A partir de esos resultados se procedió a identificar los 15 cantones con mayor porcentaje de población indígena en la Amazonía y los 15 cantones con mayor porcentaje de población indígena en la Sierra. Los 30 cantones identificados son los siguientes:

Tabla 6  
Cantones con mayor población indígena en Ecuador, 2013

Amazonía			Sierra		
Provincia	Cantón	% de indígenas	Provincia	Cantón	% de indígenas
Morona	Taisha	95,90%	Chimborazo	Guamote	94,50%
Pastaza	Arajuno	94,70%	Chimborazo	Colta	87,40%
Morona	Humboya	82,90%	Cañar	Suscal	76,70%
Napo	Archidona	80,30%	Chimborazo	Alausi	59%
Orellana	Aguarico	77,40%	Imbabura	Otavalo	57,20%
Morona	Tiwintza	76,50%	Cotopaxi	Pujili	51,80%
Morona	Logroño	71,90%	Cotopaxi	Saquisilí	47,40%
Zamora	Yacuambi	71,70%	Bolívar	Guaranda	47%
Orellana	Loreto	67,40%	Cañar	El Tambo	45,30%
Napo	Tena	58,70%	Cotopaxi	Sigchos	40,80%
Pastaza	Santa Clara	49,30%	Imbabura	Cotacachi	40,60%
Morona	Pablo Sexta	48,40%	Cañar	Cañar	39%
Napo	CJ Arosemena Tola	46,70%	Loja	Saraguro	34,80%
Morona	Morona	39,50%	Pichincha	Cayambe	33,90%
Morona	Santiago	37,20%	Azuay	Nabón	31,70%

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

<sup>2</sup> La pregunta formulada en el curso del ejercicio censal 2010 fue: «¿Cómo se identifica usted según su cultura y costumbre?» Hubo ocho posibilidades de respuesta: Indígena; Afroecuatoriano/a, Afrodescendiente; Negro/a; Mulato/a; Montubio/a; Mestizo/a; Blanco/a; Otro/a.

Con esta lista se procedió a construir una tipología de los cantones indígenas con el objeto de reagruparlos de acuerdo a los diferentes porcentajes de población indígena que habita en tales territorios. Este procedimiento es útil para ponderar el peso de la (mayor) concentración étnica en el comportamiento del voto. En la medida en que el porcentaje de personas que se auto identifica como indígenas varía de modo considerable en cada región, se proponen dos clasificaciones:

- Para el caso de los cantones de la Amazonía se consideran cuatro categorías: a) cantones con más del 80,1% de población que se define como indígena; b) cantones con el 60,1%-80% de personas que se identifican como indígenas; c) cantones con el 40,1%-60% de población indígena; d) cantones con menos del 40% de población indígena.
- En la Sierra, se conservan cuatro tipos pero varían los umbrales: a) cantones con más del 75% de población indígena; b) cantones con el 50,1%-60% de población indígena; c) cantones con el 40,1%-50% de población indígena; d) cantones con el 30,1%-40% de población indígena.

A partir de estas tipologías se procedió a observar, comparar y determinar las variaciones en los comportamientos electorales de estos ocho grupos de cantones en los dos eventos analizados.

### 5.1. El voto indígena en la Amazonía

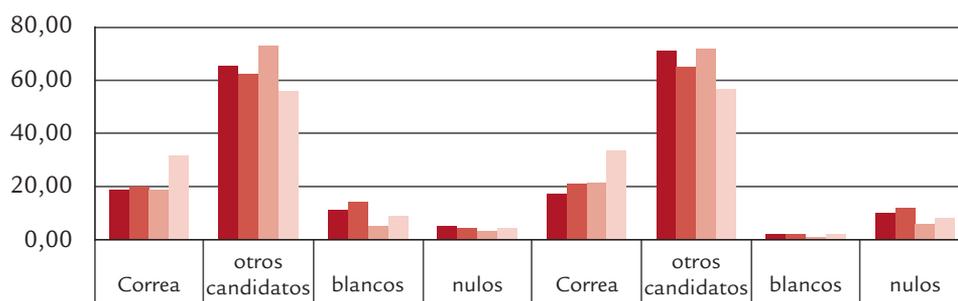
La mayoría de los pocos cantones donde Rafael Correa no gana se encuentran precisamente entre los cantones indígenas de la Amazonía (12 de 22). Tomando en cuenta las reagrupaciones realizadas, tenemos los siguientes resultados: en los cantones tipo a, Alberto Acosta y Lucio Gutiérrez ganan en dos cantones cada uno; en los cantones b, Correa gana en uno, Acosta en tres y Gutiérrez en uno; en los cantones c, Gutiérrez gana en dos, y Acosta y Lasso en uno; y los cantones d, Correa gana en los dos. A fin de cuentas, Acosta gana en seis cantones (cinco en Morona Santiago y uno en Zamora Chinchipe, es decir en el sur de la Amazonía), Gutiérrez en cinco (tres en Napo y uno en Pastaza y Orellana, es decir en el centro norte de la Amazonía), Correa en tres (dos en Morona y uno en Orellana) y Lasso en uno. En los cantones donde gana Acosta, Correa termina tercero (solo en Pablo Sexto, en Morona, termina segundo) y en los cantones donde gana Gutiérrez y Lasso, termina segundo.

El corolario de lo anterior es que la votación en los cantones con mayor porcentaje de indígenas de la Amazonía queda muy por debajo del promedio nacional y regional. En 2013, los resultados son proporcionales al porcentaje de población indígena: a mayor población indígena, menor votación y menor crecimiento del respaldo electoral (y decrecimiento en el caso del grupo de cantones con más del 80% de indígenas). El único grupo por encima del 30% de la votación, tanto en 2009 como en 2013, es el de los cantones con menos del 40% de indígenas, con una votación del 31,35% a favor de Correa en 2009, que luego sube 2,28 puntos para alcanzar el 33,63%. Los otros grupos estaban por debajo del 20% en 2009. De estos tres grupos, en uno está bajando el respaldo electoral, el de más del 80% de indígenas, que llega al 17,21%; y aunque en los dos el respaldo sube, los resultados se quedan muy bajos (el 20,91% en los cantones b y el 21,59% en los c).

En cuanto a la oposición, tanto en 2009 como en 2013, sus resultados superan el 55% en todos los cantones indígenas. La votación de respaldo a la oposición de los cantones con menos del 40% de indígenas sigue siendo la menor (el 55,69% en 2009 contra el 56,47% en 2013). Los cantones con mayor votación son los de tipo c, con un porcentaje

superior al 70% de los votos; solo los cantones a llegan al 70,70%. Estos resultados se contraponen con la alta votación a favor de Lucio Gutiérrez en tres de los cuatro cantones, y a favor de Alberto Acosta, sobre todo en Morona Santiago.

Gráfico 3  
Votación indígena en la Amazonía, 2013



	Elecciones Presidenciales 2009				Elecciones Presidenciales 2013			
■ mayor a 80,1%	18,75	65,01	11,33	4,91	17,21	70,70	2,08	10,02
■ entre 60,1% y 80%	19,71	61,70	14,33	4,27	20,91	65,14	2,07	11,87
■ entre 40,1% y 60%	18,80	72,96	4,76	3,47	21,59	71,75	0,92	5,73
■ menor a 40%	31,35	55,69	8,54	4,43	33,63	56,47	1,79	8,06

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

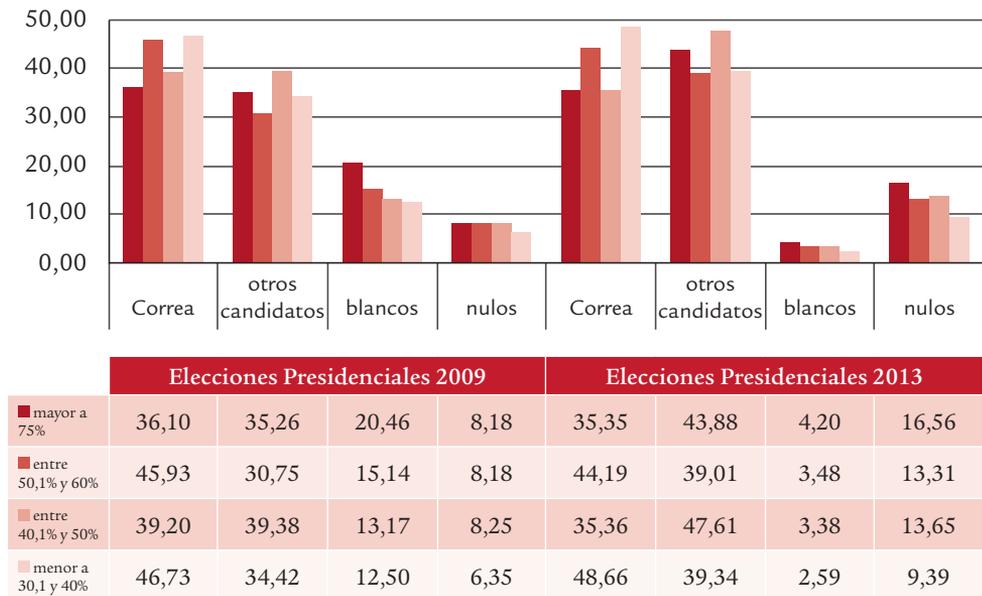
## 5.2. El voto indígena en la Sierra

Al contrario de la Amazonía, en los quince cantones con mayor porcentaje de indígenas de la Sierra Rafael Correa gana. La segunda posición está ocupada por Guillermo Lasso, en 12, y en los otros tres (Colta, Saraguro y Nabón) el segundo es Alberto Acosta. En los otros cantones indígenas, el candidato de la Coordinadora Plurinacional de las Izquierdas, apoyado oficialmente por el movimiento indígena, no supera el 10%. Eso es una gran diferencia con los resultados en la Amazonía (sobre todo en la Amazonía central y del sur). Hay que notar que, a pesar de su debilitamiento, Lucio Gutiérrez obtiene buenos resultados en los cantones indígenas de la Sierra centro, superando el 15% de la votación.

Sin embargo, hay que matizar la victoria de Rafael Correa en todos estos cantones considerando el hecho de que está perdiendo terreno y la oposición está ganando puntos en comparación con 2009. En los cantones con más del 75% de población indígena (a), y aquellos con entre el 40,1% y el 50% de indígenas (c), el candidato de AP no supera el 40% de los votos en 2009 ni en 2013 (en esta fecha, se queda en el 35,4% en los dos tipos de cantón); mientras que la oposición supera el 40%, con mejores resultados en los cantones b (con el 47,61% en 2013). En cuanto a los otros grupos, pasa exactamente al revés: Correa

supera el 40% mientras que la oposición se queda por debajo de esta cifra (acercándose en 2013 como máximo hasta el 39%). En las dos elecciones, Correa obtiene su mejor resultado en el grupo de cantones que tienen entre el 30,1% y el 40% de población indígena (d), con el 46,73% en 2009 y el 48,66% en 2013.

Gráfico 4  
Votación indígena en la Sierra, 2013



Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

El comportamiento de los votos blancos y nulos sigue la misma tendencia que en los cantones de la Amazonía, con una gran caída de los blancos y un significativo aumento de los nulos.

En los cantones con mayor población indígena en la Sierra, contrariamente a lo que pasa en la Amazonía, el candidato de AP tiene una tasa de variación negativa, excepto en el grupo con menor porcentaje de población indígena, donde el voto crece 4,14%. En los otros, decrece: 9,81% los cantones tipo c; el 3,78% en los cantones b; y el 2,1% en los cantones con más del 75% de indígenas. En cuanto a las tasas de variación para la oposición, a mayor porcentaje de indígenas, mayor crecimiento electoral: 14,3% en el grupo de cantones con menor población indígena; 20,88% en los cantones tipo c; 26,88% en los cantones b; y el 24,45% en los cantones mayor porcentaje de población indígena.

## 6. El voto de los afroecuatorianos

Para el análisis del voto de la población afroecuatoriana se procedió de forma similar al estudio del comportamiento del voto en los cantones indígenas. Por medio del Censo de

Población y Vivienda 2010 se ubicaron siete cantones con más del 30% de personas que se auto identifican como afroecuatorianos.<sup>3</sup> Con excepción del cantón Mira, que se ubica en Carchi, todos los demás están en la provincia de Esmeraldas.

Tabla 7  
Cantones con mayor población afroecuatoriana en Ecuador, 2013

Provincia	Cantón	% de afro-ecuatorianos
Esmeraldas	San Lorenzo	72,2
Esmeraldas	Eloy Alfaro	64,1
Esmeraldas	Esmeraldas	55,5
Esmeraldas	Río Verde	51,7
Esmeraldas	Atacames	34,2
Carchi	Mira	32
Esmeraldas	Muisne	31,3

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

En los cantones con mayor población afroecuatoriana, también llama la atención la caída de los votos blancos y el incremento de los votos nulos, con porcentajes que casi se invirtieron entre los dos eventos electorales: en 2009 el porcentaje de votos blancos se encontraba entre el 10,21% y el 20,58%, muy por encima de los votos nulos, que se situaban entre el 5% y el 8,2% (excepto en Esmeraldas, que contaba más votos nulos, el 9,09%, que blancos, el 6,47%); en cambio en 2013 los votos blancos se sitúan entre el 2% y el 4,54%, mientras que los nulos están entre el 9,76% y el 16,2%. A pesar de esta caída de los votos blancos, el porcentaje de votos blancos y nulos queda muy por encima del promedio nacional, con excepción del cantón Mira y, en menor nivel, Esmeraldas.

Rafael Correa gana en todos los cantones afroecuatorianos y sus resultados mejoran: en 2009 solo en dos cantones superaba el 50% de los votos (San Lorenzo con el 56,86% y Mira, 65,35%), mientras que en 2013 solo en Esmeraldas no supera el 50% (42,79%), llegando a niveles muy altos —como en Mira, con el 67,96%—. Por otra parte, en 2009 la oposición solo en dos cantones superaba el 40% (Esmeraldas con el 44,24% y Atacames, 40,82%), y en el resto se situaba bajo el 30%; mientras que en 2013 solo supera el 40% en Esmeraldas (45,39%), y en otro cantón tiene respaldo por encima del 30% (Atacames, 33,64%), mientras que en los otros cantones tiene un respaldo menor. Estos resultados pueden sorprender a primera vista si se toma en cuenta que seis de los siete cantones pertenecen a la provincia de Esmeraldas, provincia controlada por el MPD. Sin embargo, otros factores, como los resultados de las políticas públicas para los afroecuatorianos en cuanto a la reducción de la pobreza, el mejor acceso al bachillerato y a la educación superior, etc., pueden explicar este nivel de votación para el candidato de AP.

3 Ver nota 2.

Tabla 8  
Votación afroecuatoriana, 2013

Cantón	Elecciones presidenciales 2009				Elecciones presidenciales 2013			
	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos	Correa	Otros candidatos	blancos	nulos
San Lorenzo	56,86	21,02	14,89	7,23	53,10	29,27	3,78	13,81
Eloy Alfaro	48,08	23,90	20,58	7,43	55,25	26,35	3,52	14,88
Esmeraldas	40,17	44,24	6,47	9,09	42,79	45,39	2,06	9,76
Río Verde	48,82	23,96	19,08	8,14	52,65	26,58	4,54	16,20
Atacames	39,79	40,84	11,19	8,19	51,95	33,64	2,69	11,70
Mira	65,35	18,85	10,21	5,50	67,96	23,03	2,00	6,97
Muisne	49,52	29,53	14,62	6,32	57,11	28,93	2,80	11,20

Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

Si tomamos en cuenta las tasas de variación, con excepción del cantón San Lorenzo (-6,6%), el respaldo a Rafael Correa crece en los cantones con mayor población afroecuatoriana: de manera débil en Mira (4%), Esmeraldas (6,51%) y Río Verde (7,83%); de manera moderada en Eloy Alfaro (14,91%) y Muisne (15,31%); y de manera amplia en Atacames, con el 30,57%. La oposición también está creciendo, con excepción de los cantones Atacames (-17,64%) y Muisne (-2,04%). Su crecimiento es bajo en Esmeraldas (2,61%), moderado en Eloy Alfaro (10,23%) y Río Verde (10,95%), y alto en Mira (22,2%) y San Lorenzo (39,27%), los dos cantones donde obtuvo la menor votación en 2009 (respectivamente, el 18,85% y el 21,02%). El crecimiento de la votación por parte de los dos campos simultáneamente en cuatro de los siete cantones se relaciona con la reducción del porcentaje de votos blancos y nulos.

## 7. El voto montubio

Para el análisis del voto de la población montubia se procedió de similar forma que para el estudio del comportamiento del voto indígena y afroecuatoriano. Por medio del Censo de Población y Vivienda 2010 se procedió a ubicar los 15 cantones con mayor porcentaje de población que se auto identifica como montubia. Estos cantones se encuentran en las tres provincias con mayor porcentaje de población montubia: Los Ríos con el 35,1%, Manabí con el 19,2% y Guayas con el 11,3%.

Después se procedió a un reagrupación de los diferentes cantones en tres categorías: a) la primera contiene los cantones que tienen más del 65,1% de las personas que se identifican como montubias; b) la segunda entre el 50,1% y el 65%; y c) la tercera con los cantones con menos del 50%.

Tabla 9  
Cantones con mayor población montubia en Ecuador, 2013

Provincia	Cantón	% de montubios
Guayas	Salitre	79,10%
Los Ríos	Mocache	72,50%
Los Ríos	Palenque	69%
Los Ríos	Baba	66,90%
Manabí	Pichincha	57,80%
Guayas	Palestina	57,50%
Guayas	Santa Lucía	57,20%
Los Ríos	Urdaneta	57,10%
Manabí	24 de mayo	54,40%
Los Ríos	Pueblo Viejo	51,90%
Manabí	Paján	49,40%
Los Ríos	Vinces	46,60%
Guayas	Colimes	46,20%
Manabí	Santa Ana	42,10%
Guayas	Nobol	38%

Fuente: CNE.

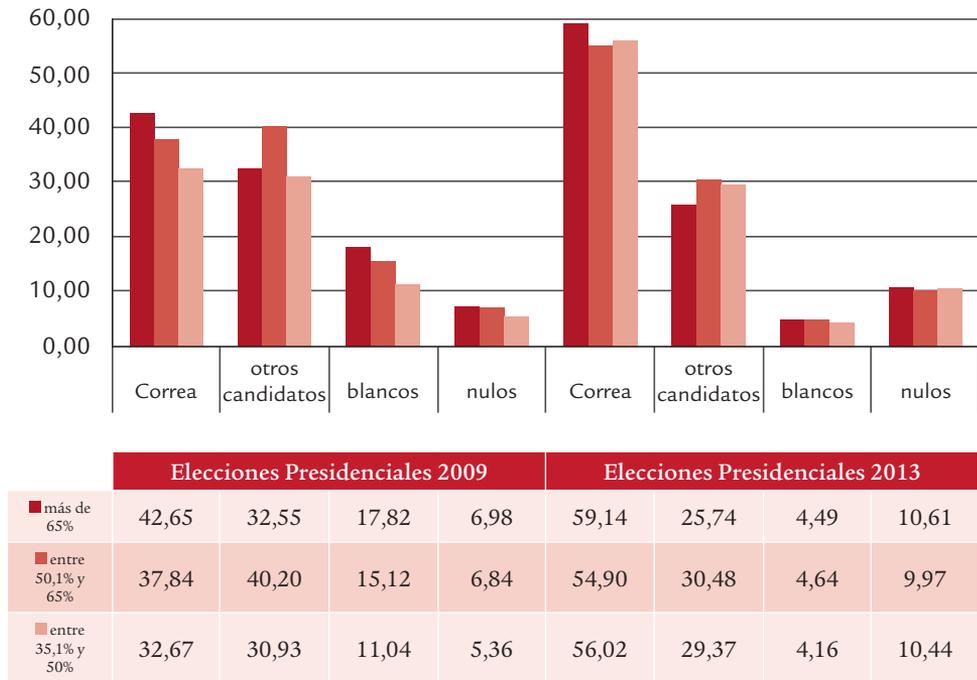
Elaboración: MLQ.

En estos cantones, el reconocimiento de la identidad montubia por parte del gobierno, el apoyo de las organizaciones montubias y la ejecución de políticas públicas direccionadas a este grupo étnico se tradujeron en apoyo electoral: se gana en todos los cantones, y entre 2009 y 2013, la votación ha aumentado: en el grupo de cantones tipo a, 16,49 puntos; en los de tipo b, 17,06 puntos; y en los de tipo c, 35,1% y 50%, 23,35 puntos. En 2013, los cantones montubios respaldan con más del 50% de votos a Correa, lo que no era el caso en 2009.

La oposición está perdiendo terreno en esta población. Los votos blancos y nulos siguen la misma tendencia que en el análisis del caso afroecuatoriano: reducción del porcentaje de votos blancos, que se sitúa alrededor del 4%, y aumento de los votos nulos, alrededor del 10%. Pero, de manera general, la suma de estos dos tipos de votos está bajando, aunque se mantenga por encima de los promedios nacionales.

Rafael Correa tiene tasas de crecimiento muy altas en los cantones montubios: del 38,66% para el grupo de más del 65% de montubios; el 71,48% en el grupo de entre 35,1% y 50%; y el 45,1% en el grupo intermedio. El corolario de este respaldo es la caída en el voto de la oposición pero en unas proporciones menores al crecimiento del candidato de AP: una reducción menor en el grupo de entre 35,1%-50% (-5,05%), y caídas más altas para los dos otros grupos (-20,91% para el grupo con más del 65% de montubios y -24,18% para el grupo intermedio).

Gráfico 5  
Votación montubia, 2013



Fuente: CNE.

Elaboración: MLQ.

## Conclusión

El triunfo de Rafael Correa ha sido más contundente en 2013 en comparación con 2009; tanto a nivel nacional, donde obtiene la mayoría absoluta de los votos totales, como a nivel provincial, donde gana en 23 de las 24 provincias. Se puede añadir a esto que ganó también en las tres circunscripciones fuera del país con más del 60% de los votos; y en 200 de los 222 cantones. Sin embargo, este cuadro arrasador puede ser mitigado cuando se analiza de manera más precisa los resultados, comparando los votos totales entre 2009 y 2013, así como las tasas de variación. Todavía, después de seis años en el poder y a pesar de gran inversión pública, los resultados en la Sierra Centro y en la Amazonía son magros para la Revolución Ciudadana. Tampoco son alentadores los resultados en los cantones con mayor población indígena, tanto en la Amazonía (a pesar del pequeño mejoramiento) como en la Sierra.

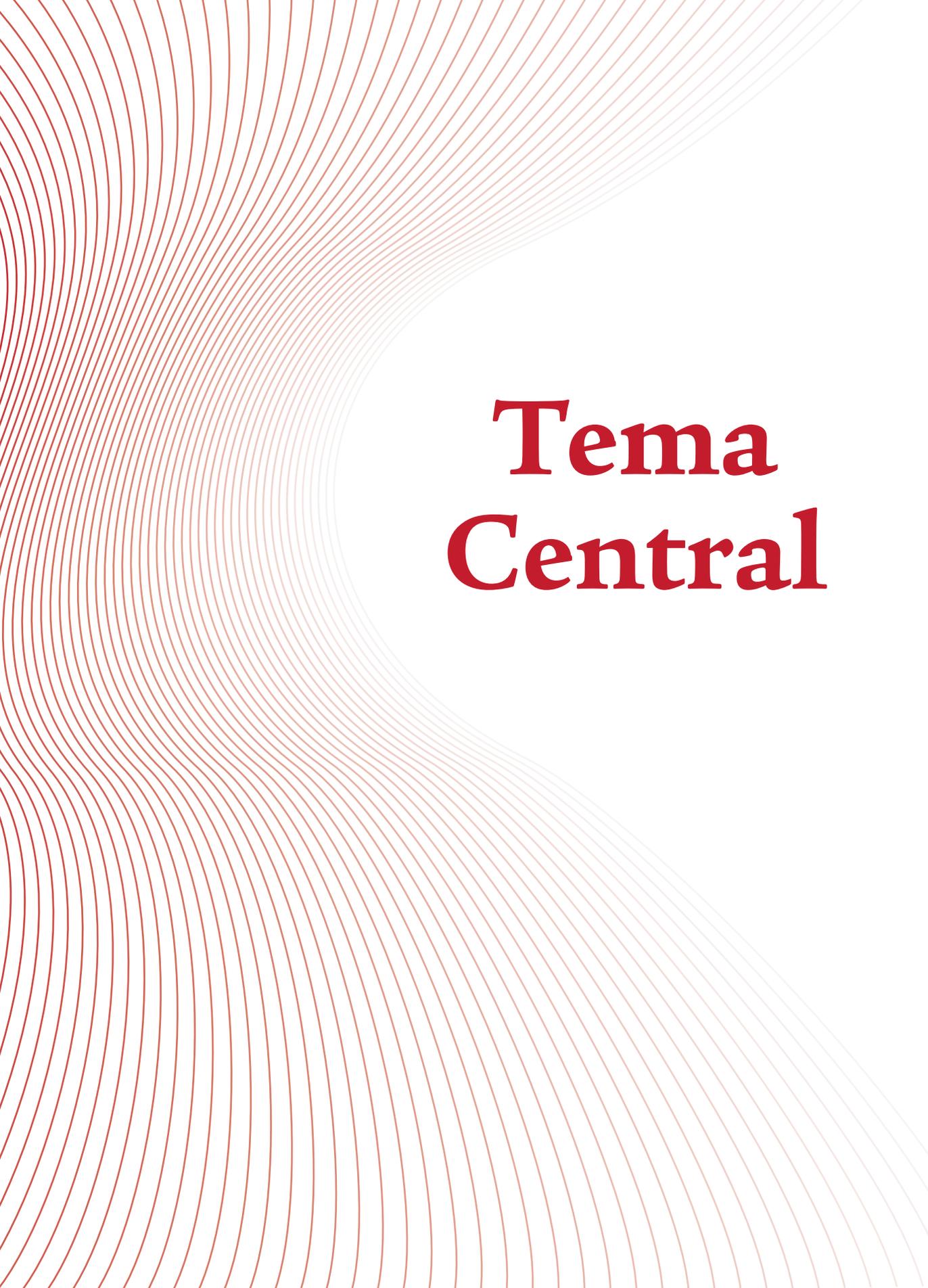
El mejoramiento de los resultados del candidato de AP viene del crecimiento de su votación en cinco de las seis provincias más pobladas (excepto El Oro), que concentran el 65,5% del total del electorado del país: poco en la Sierra (Azuay y Pichincha) y mucho en la Costa (Guayas, Manabí y Los Ríos). En esta última región, el predominio electoral de AP se ha fortalecido gracias, entre otras cosas, al fortalecimiento de una cierta base social a partir de alianzas con organizaciones sociales. La distancia entre Correa y el primer can-

didato de la oposición, Guillermo Lasso (20,61%), se puede explicar por la fragmentación del voto opositor que, en 2009, estaba concentrado en Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa, dos de los grandes perdedores de estas elecciones, junto con Alberto Acosta.

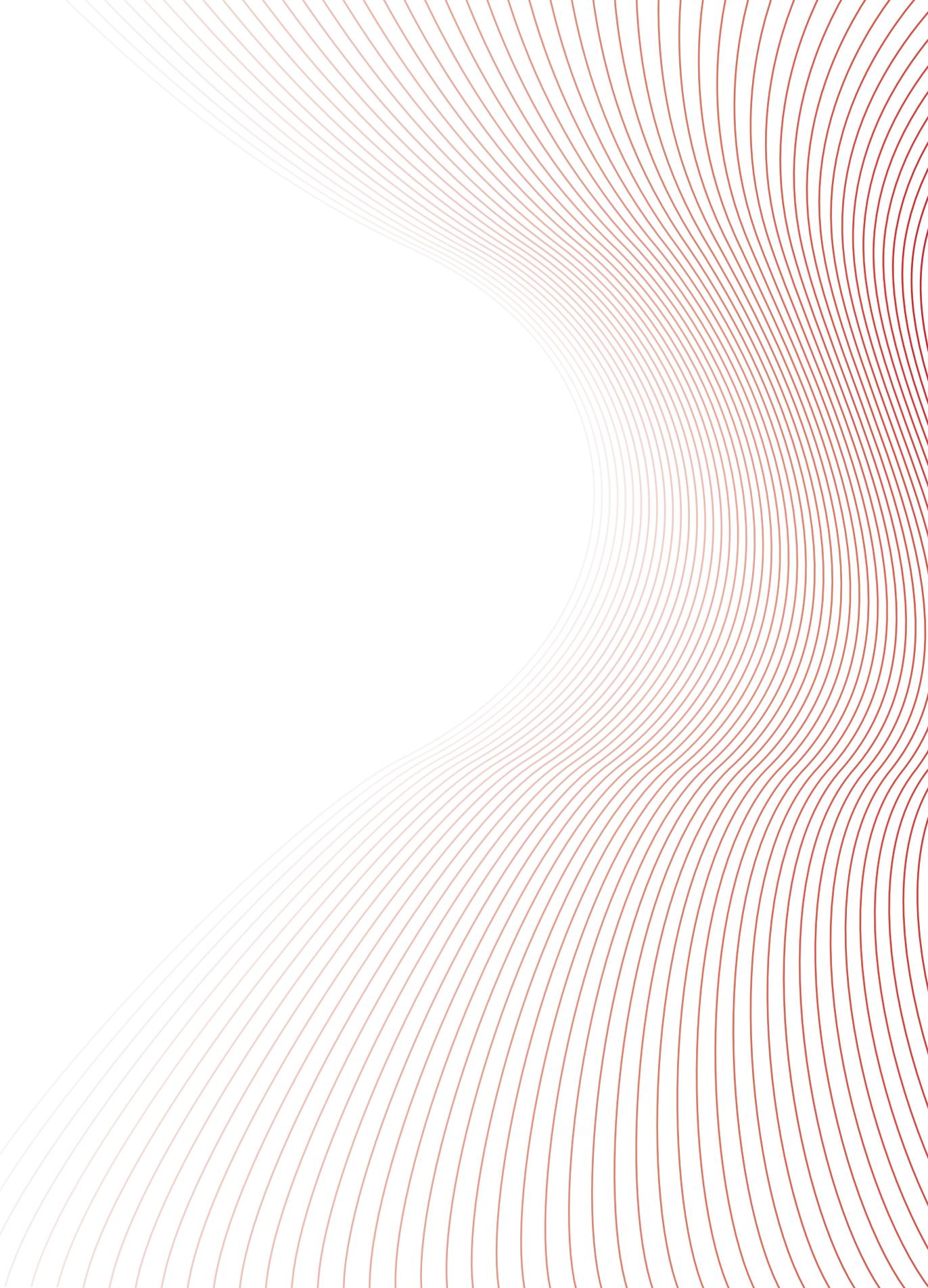
A nivel territorial, si bien Rafael Correa ganó en provincias donde nunca había ganado, como en la Sierra Centro y en la Amazonía, no logró revertir la tendencia de su votación desde 2006: es en estas provincias donde obtiene sus peores resultados (excepto en Tungurahua), sobre todo en los cantones con mayor población indígena. Además, no logra un crecimiento importante de su votación y, al contrario, en algunas zonas su respaldo electoral está decreciendo. Sin embargo, la hegemonía del PSP en estos territorios se ve cuestionada (hasta en Napo donde gana pero decrece de un tercio su votación) sobre todo por la llegada de otro candidato de derecha, Guillermo Lasso.

Los resultados en las elecciones legislativas refuerzan este triunfo de Rafael Correa y de su movimiento político AP. Con 100 de los 137 asambleístas, AP tendrá más de los dos tercios de los escaños en la nueva Asamblea Nacional, y un margen de maniobra en cuanto a la aprobación de las leyes y también a la posibilidad de reformar la Constitución. Sin embargo, la gestión de este megabloque y del heterogéneo movimiento político que es AP no va a ser fácil, sobre todo cuando se aproximan las elecciones seccionales de 2014 y, a mediano plazo, las próximas elecciones presidenciales de 2017, y se tenga que pensar en las personas que aseguren la continuación del proceso político de la Revolución Ciudadana.





# **Tema Central**



# PRESENTACIÓN

Coordinadora: Analía Minteguiaga

Complejos y significativos debates han atravesado la reflexión sobre las concepciones y orientaciones de las intervenciones sociales del Estado en los últimos treinta años en América Latina. Entre fines de los setenta y hasta bien entrados los noventa, extensamente se escribió sobre la crítica al paradigma «bienestarista». Diagnóstico que supuso, entre otras cuestiones, una redefinición profunda del papel del Estado en la discusión sobre las condiciones materiales de vida de la población y sobre el aspecto colectivo de las responsabilidades en torno a la vida de los otros. Este análisis se enlazó a un nuevo paradigma en política social llamado en el lenguaje experto como «focalizador o selectivo» y a un renovado paquete de intervenciones.

Hacia fines de los noventa y, especialmente, en la primera década del siglo XXI, asistimos a un nuevo proceso de cuestionamiento hacia este último paradigma y a una suerte de vuelta de su antecedente. Específicamente, se observa cierto «retorno» de aquella concepción que apoyó el desarrollo de la política social en la etapa de posguerra en Europa y que influyó de manera diferencial en nuestra región. Concepción que, entre otras cuestiones, hizo eje en los principios de universalidad, igualdad y solidaridad, y supuso el fortalecimiento de lo público asociado a lo estatal tanto en su acepción de cristalización burocrático-institucional como en aquella ligada a un proyecto colectivo de integración nacional. Discursivamente, tal resurgimiento se sostiene en las distancias que establece con aquella concepción que sirvió de fundamento para las reformas neoliberales y que hizo énfasis, entre otros elementos, en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores y grupos más vulnerables y pobres, así como en la redefinición de lo público.

Lo interesante a destacar es que este nuevo ciclo, si puede llamarse de esta forma, todavía no muestra el mismo grado de solidez teórico-conceptual y hegemonía que logró alcanzar el modelo focalizador. Tampoco muestra el mismo grado de coherencia lógica entre su diagnóstico crítico al paradigma previo y un conjunto integral y coherente de intervenciones sociales. Más bien parece una suerte de esquema híbrido que refuncionaliza las concepciones e intervenciones de los noventa bajo el discurso del universalismo, la igualdad y la solidaridad de posguerra, con una parcial reintroducción de sus políticas más emblemáticas y con —todavía— confusas concepciones respecto a lo público, el Estado y sus relaciones con la sociedad civil y el mercado.

Bajo tales antecedentes, la Revista **Estado y comunes** propone desarrollar en este número de lanzamiento una reflexión sobre la mencionada emergencia. Fundamentalmente, a través de una serie de interrogantes guía tales como:

¿Hasta qué punto estamos ante visiones y concepciones alternativas en el campo de la política social? ¿Bajo qué dimensiones y aspectos son «alternativas» a los paradigmas precedentes?

¿En qué medida sus formulaciones permiten dar respuesta a los límites que presentaron los paradigmas precedentes y, de esta forma, resultan miradas y tratamientos superadores sobre la cuestión social?

¿Qué tensiones presenta? Por ejemplo, ¿qué dificultades supone la aplicación de los principios de universalidad, igualdad y solidaridad, y la reintroducción de lo público bajo nuevas fórmulas y relaciones entre Estado, sociedad y mercado? ¿Qué problemas tienen estas propuestas para lograr una construcción novedosa, innovadora y, a la vez, con potencial hegemónico en el campo de la política social?

¿En qué medida la recuperación de los principios mencionados supone una redefinición de lo público y la invención de un nuevo paradigma ligado a lo común y los *commons*?

¿En qué medida tal recuperación, que se visibiliza en algunas experiencias de políticas —y que se justificaron como «alternativas» a las intervenciones neoliberales—, logra compatibilizarse con esquemas que tienen su eje en la diferencia y en su reconocimiento? Es decir, ¿esa recuperación se hace bajo un enfoque que respete y promueva las diversidades y eluda de manera decidida el funcionamiento de jerarquías sociales o visiones uniformizantes que anulan las individualidades?

Es importante indicar que por el cariz de las interrogantes que atraviesan esta discusión se ha buscado integrar contribuciones que puedan abarcar tanto aportes desde el plano teórico-conceptual hasta metodológico, así como análisis de políticas públicas concretas que hoy por hoy se desarrollan en los países de nuestra región. Nuestro propósito es que la Revista **Estado & comunes**, de periodicidad semestral, se convierta en referencia científica del más alto nivel para el debate académico y político en los campos de la teoría y la *praxis* del Estado, la Constitución, el gobierno, la administración y políticas públicas y las nuevas formas de *governance*, así como sus diversos modelos y desarrollos históricos y su relación con las formas de legitimación democrática.

# POLÍTICA SOCIAL: ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA?

CARLOS M. VILAS

Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Su libro más reciente es *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina* (Ediciones UNLa, 2011).

Correo: [carlos\\_vilas@hotmail.com](mailto:carlos_vilas@hotmail.com)



## RESUMEN

Las crisis económicas, sociales y políticas del capitalismo neoliberal de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, y de alguna manera también en Uruguay, y el surgimiento o la reactivación de actores sociales que asumieron un protagonismo que contrasta con su anterior marginación o subalternidad, tuvieron como una de sus consecuencias más notables transformaciones importantes en la matriz de relaciones de poder de las respectivas sociedades y en la organización institucional y la configuración política de los Estados, que permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas en general, y de política social específicamente, de acuerdo a los nuevos objetivos e intereses que, producto de aquellos factores, orientan las modalidades en curso de la articulación Estado/sociedad. Partiendo de la premisa de que la política social siempre está estrechamente asociada a los procesos y estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico, este artículo pasa rápida revista a los aspectos centrales de la política social ejecutada en gran parte de América del Sur como parte de la reestructuración capitalista que tuvo lugar en las últimas tres décadas del siglo pasado bajo el signo del neoliberalismo, destacando de manera resumida sus principales alcances y limitaciones. Las crisis y cambios de régimen político que condujeron a los escenarios político-institucionales presentes, genéricamente denominados «posneoliberales», incluyen rediseños importantes en materia de política social. En esta perspectiva, la política social del «posneoliberalismo» se presenta con dos rasgos fundamentales que contribuirían a configurar, con variantes nacionales, un nuevo paradigma. El primero de ellos refiere a sus proyecciones o alcances: una política social que va más allá del combate a la pobreza, en particular más allá del combate a la pobreza extrema. Esto implica prestar atención y orientar recursos a la atención de amplias franjas de sectores medios en condiciones de vulnerabilidad o precariedad, sin por ello desatender el combate a la pobreza. El segundo se relaciona con la complejidad de la política social: su integralidad, vale decir encarar las causas del empobrecimiento y la vulnerabilidad social, y no solamente sus manifestaciones más evidentes. En esta medida la política social aparece como una dimensión, específica pero sustancial, de los procesos de transformación política y socioeconómica de nuestras sociedades, y de sus inscripciones en los escenarios regionales y globales.

## ABSTRACT

The economic, social and political crises of neoliberal capitalism at the end of the last century and beginning of the present one in countries like Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela and in some ways, Uruguay, and the emergence or reactivation of previously marginalized or subordinated social actors that became protagonists, had as one their most notable consequences significant transformations in the power relations matrix of their respective societies, institutional arrangements and the configuration of State policy, which enable us to discern the development of new paradigms of production and implementation of public policy in general, and social policy specifically, in accordance with new objectives and interests that, as a result of those factors, orient the new articulation of the State and society. Based on the premise that social policy is always closely linked to capital accumulation and economic development processes and strategies, this article briefly reviews core aspects of the social policy largely implemented throughout South America as part of the capitalist restructuring in the last three decades of the 20th century under neoliberalism, and underlines its main scopes and limitations. The crises and changes of political regimes that lead to the current political-institutional scenarios, generically called «post-neoliberal» regimes, include significant redesigning of social policies. In this perspective, the «post-neoliberal» social policy is characterized by two essential features that contribute, with national variants, to build a new paradigm. The first refers to its projection or scope: social policy goes beyond combating poverty, and in particular, extreme poverty. This means paying attention and orienting resources to broad middle sectors in vulnerable or precarious conditions, without disregarding efforts to eliminate poverty. The second relates to social policy complexity: its integrality, that is, confronting the reasons for impoverishment and social vulnerability and not just its most evident expressions. Social policy, thus, appears as a specific and substantial dimension of the political and social-economic transformation in our societies and their incorporation in the regional and global scenario.

Toda política pública guarda una relación básica de consistencia con los diseños estratégicos que orientan el ejercicio del poder político. El modo en que las políticas son producidas y ejecutadas, sus objetivos específicos o sectoriales, los recursos que se les destinan, siempre son referibles, directa o indirectamente, a esos diseños, que adquieren expresión institucional, formal e informal, en el régimen político. En lo que respecta a la política social, cuestiones centrales como los alcances y las limitaciones de la asistencia y la seguridad social; el espacio institucional asignado a enfoques promocionales o de empoderamiento de determinados actores; la asignación de recursos; y los asuntos o temas que se incluyen o excluyen de las agendas respectivas remiten a consideraciones de tipo político, vale decir, a los modos y alcances de las intervenciones del poder político en esos campos específicos, en función de metas y objetivos que usualmente se articulan con fines de mayor proyección. El poder político no inventa esas concepciones —aspecto en que el papel de los académicos, de los organismos multilaterales de crédito y de una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales es bien conocido— pero la escogencia de unas en detrimento de otras, su resignificación a determinadas coyunturas y escenarios, se inscribe en una estrategia de poder político de determinados actores en confrontación con las estrategias de poder de otros.

Esta dimensión propiamente política de la política social está presente en los enfoques críticos al modo en que ella fue encarada a lo largo del siglo XX. Frente a una línea de interpretación tributaria de las tesis durkheimianas que ven en la política social una expresión de la solidaridad social —un reconocimiento de que los resultados de la acción individual no son atribuibles únicamente a la responsabilidad de los individuos sino a la estrecha interacción de estos entre sí en el marco de determinadas condiciones y restricciones colectivas (Donzelot, 2007)—, una corriente de análisis que remite a la sociología de Simmel puso el acento en el carácter defensivo o conservador del orden social existente (Simmel, 1908). Más allá de sus objetivos específicos y de su eficacia para encarar problemas o dar respuesta a determinadas demandas, la política social es vista en esta perspectiva (que admite un amplio arco de variantes) como un recurso para acotar y regular la conflictividad social, y para dotar de mayor estabilidad a la fórmula política dominante. Así considerada, la política social contribuye a la preservación del régimen político y, con otros factores constantes, legitima ante el capital y los sectores medios la recaudación de los recursos requeridos para financiarla, al tiempo que brinda a los sectores más vulnerables una contraprestación por su observancia del contrato social. En consecuencia, el «techo de legitimidad» de la política social está dado por la eficacia de los gobiernos en compatibilizar las demandas sociales con los requerimientos de acumulación de capital y con el funcionamiento del mercado, en el marco de los parámetros sustantivos e institucionales del régimen político.

La más lograda expresión político-institucional de este sistema de acuerdos, tensiones y conflictos fue el «Estado de bienestar» de mediados del siglo pasado, con las aproximaciones desarrollistas o nacional-populistas en algunos países de Latinoamérica. Los factores que hicieron posibles su gestación, desempeño y crisis son conocidos y han sido analizados por una amplia literatura especializada, que me releva de reiterarlos aquí (ver Arias, 2012; Laguado Duca, 2011; Collier y Collier, 1991). Con otra orientación, otros sen-

tido y alcances, también la política social del neoliberalismo obedeció a su articulación al diseño macroeconómico y macropolítico de la que formó parte (Vilas, 1997). El énfasis puesto por gran parte de la literatura en la instrumentalidad institucional de la que se valió para alcanzar sus objetivos contribuyó a soslayar el análisis de estos y, en lo que más interesa a este autor, su funcionalidad para aquel diseño.

La política social siempre está estrechamente asociada a los procesos y estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico, si no por otras razones, porque el proceso económico y la política económica proveen directa e indirectamente los fondos demandados por ella. Sin embargo, reducir el asunto a su dimensión fiscal o financiera implica adjudicar a la relación un carácter de externalidad que hace poca justicia a su dinámica complejidad. Las «otras razones» que inciden en la asociación entre ambas dimensiones de la acción política y la gestión de gobierno tienen que ver con el hecho de que cualquier estrategia, «modelo» o «proyecto» de acumulación y desarrollo es siempre una respuesta a algunas cuestiones básicas —qué se produce, cómo se produce, quiénes y para quiénes lo hacen, qué recursos se asignan por quiénes y a quiénes, cómo se distribuye el fruto del esfuerzo colectivo—, que no son estrictamente económicas y, por lo tanto, no tienen respuestas exclusivamente económicas o técnicas. De una parte, porque «lo social», como quiera que se defina, es un elemento inherentemente constitutivo de lo económico, y porque las relaciones que se establecen en el terreno económico configuran de modo significativo el mapa social: la desigual dotación de recursos, el entramado de relaciones de poder y de prestigio. Por otro lado, pero estrechamente ligado a lo anterior, porque la variedad de las respuestas que es posible ofrecer a esas cuestiones, derivada a su turno de la diversidad y antagonismo de intereses y actores involucrados, requiere de la intervención del poder político para imprimir un sentido de conducción y propósito común a esa pluralidad. En consecuencia, la política social es *política* no solo o no tanto por el recorte temático que le es asignado, sino por su inscripción en una determinada estructura de dominación social y una particular configuración del régimen político.

En la sección que sigue, se pasa revista a los aspectos centrales en las estrategias de política social ejecutadas en nuestra región como parte de la reestructuración capitalista que tuvo lugar desde fines de la década de 1970. A continuación se exploran los lineamientos tentativos de un enfoque integral de la política social y en particular de su enfoque de la pobreza, como superación del enfoque asistencialista/promocional predominante a lo largo de todo el siglo XX. Esa integralidad se refiere fundamentalmente a la superación de los programas de asistencia, promoción y seguridad social, por una estrategia de remoción de los factores generadores de vulnerabilidad social. Vale decir, un enfoque de la política social que va más allá de la integración de esos sectores de población al orden social existente, en cuanto forma parte de las estrategias y políticas de transformación usualmente denominadas «posneoliberales» que, con diferentes énfasis, alcances y estilos, se están desarrollando en varios países de América del Sur. El artículo finaliza con unas breves conclusiones, necesariamente tentativas dada la maleabilidad de los procesos en curso.

## 1. Qué nos dejó el neoliberalismo

Las transformaciones experimentadas en el patrón de acumulación de capital a partir de la década de 1980 en Latinoamérica tuvieron como efecto cambios de equivalente magnitud y proyecciones en el terreno de la política social. La fragmentación del mercado de trabajo; el crecimiento de los niveles de desempleo y subempleo; el deterioro de los ingresos de

los trabajadores; los procesos de desindustrialización y reprimarización de las economías; y la apertura indiscriminada y asimétrica hacia los mercados externos alimentaron el crecimiento de la magnitud de la pobreza y las desigualdades sociales. La política social pasó de la promoción al asistencialismo y de la universalidad a la focalización, dirigidos sus esfuerzos fundamentalmente a la contención de los fenómenos más urgentes de pobreza y desigualdad (Vilas, 2011: 53-68). El elemento gobernabilidad, siempre presente en la óptica de los gobiernos, adquirió notoria centralidad. Lo que estaba en juego no era la integración social o el bienestar, sino el peligro de que el deterioro social se tradujera —como a la postre ocurriría al final de los noventa y a principios de este siglo en Venezuela, Argentina, Ecuador y Bolivia— en mayor conflictividad social y crisis política. La concentración de los recursos fiscales en el financiamiento del endeudamiento externo privó de recursos a la política social, que se convirtió en parte de los experimentos de reforma del Estado financiados con mayor endeudamiento externo. Los organismos financieros que aportaban los recursos fueron también los que muy frecuentemente diseñaron los programas y las estrategias de política social.

En nombre de un federalismo fiscal de mercado, los instrumentos tradicionales de la integración social a cargo del Estado —la escuela, los centros de prevención y atención en salud— fueron derivados hacia las jurisdicciones subnacionales carentes de la experiencia necesaria, y no estuvieron acompañados por la consiguiente transferencia de los recursos pertinentes; esto permitió mejorar las cuentas fiscales que el gobierno central presentaba a los organismos financieros multilaterales, pero tuvo un severo impacto en el ahondamiento de las desigualdades regionales y entre jurisdicciones subnacionales (provincias, departamentos, municipios) (Vilas, 2003; Willis *et al.*, 1999). La privatización de algunos servicios de infraestructura —los ferrocarriles en el caso argentino— agravó el deterioro de la integración nacional. A su turno, esto se sumó a la fragmentación del mercado de trabajo y a la privatización de la seguridad social para introducir fracturas adicionales en el tejido social.

La lucha contra la pobreza fue, por lo menos en términos retóricos, el objetivo central de la política social de las décadas de 1980 y 1990. Su aspecto más notorio fue la enorme cantidad de programas, planes, acciones y estrategias para combatirla, o al menos contenerla, involucrando una masa importante de recursos financieros provenientes, básicamente, de las agencias multilaterales de crédito.

Por el modo en que se llevó a cabo, la focalización en la pobreza dejó de lado su articulación con el mundo de los *no pobres*: vale decir, la atención a los procesos de transferencia de ingresos desde aquellos a estos. Transferencias que, por lo menos en las décadas de 1980 y 1990, incrementaron de manera sostenida el número de pobres como «daño colateral» del ajuste estructural y la reforma del Estado. La pobreza fue enfocada como una situación que podía ser encarada en sí misma y no como el resultado de un proceso social conflictivo de apropiación y reasignación de ingresos, que genera empobrecimiento tanto como enriquecimiento, proceso en el cual intervienen tanto los actores del mercado como los de la política. En consecuencia, la política social focalizó sus acciones en los individuos y las familias que vivían los síntomas de la pobreza más que en el proceso de empobrecimiento, es decir, el conjunto de factores conducentes a esos efectos.

En una adaptación *ad hoc* a la tesis de Kuznets sobre el crecimiento de las desigualdades sociales en los momentos iniciales del crecimiento económico, la pobreza fue entendida como un fenómeno de desencaje individual o grupal, friccional y, por lo tanto, transitorio, respecto de las transformaciones estructurales que estaban en curso. Se pensaba

que, superado ese momento, las intervenciones de política carecerían de sentido y el mercado y la racionalidad de sus actores volverían a fluir por el adecuado cauce. La política social adquirió en consecuencia una marcada fisonomía asistencial, encaminada a ayudar a los afectados a salir del pozo del desempleo y la pérdida de ingresos al que los ajustes los sumergían. De ahí, por ejemplo, el carácter cortoplacista de los Fondos de Inversión Social (FIS), o de Emergencia Social (FES) típicos de la época. La dimensión promocional que desde la década de 1960 caracterizaba a la política social (por ejemplo, los programas de desarrollo de la comunidad, la expansión de la cobertura de los servicios de infraestructura, y otros) desapareció de la política social; en adelante serían los propios interesados quienes deberían hacerse cargo de esa cuestión a partir de las condiciones fijadas por el mercado. Desde una perspectiva fiscal, la focalización fue una respuesta adaptativa a la prioridad asignada al gasto público dirigido al pago de los intereses de la deuda externa; de ahí también su dependencia del financiamiento aportado por las agencias multilaterales de crédito, las cuales también se encargaron, en lo fundamental, del diseño de la política.

Además de su acoplamiento a la estrategia de acumulación de capital por la vía de la valorización financiera, existió en esta estrategia de política social la evidente finalidad de dotar de un mínimo de gobernabilidad al esquema político-institucional producto de los nuevos acomodos de poder entre actores sociales y económicos. Se temió que el cambio abrupto en las condiciones de vida de amplios sectores de la población pudiera detonar situaciones de conflictividad —como a la postre habría de ocurrir—. Los programas y las acciones de emergencia fueron encarados asimismo como ingredientes de una estrategia de contención político-institucional y de fortalecimiento de la legitimidad de gobiernos carentes de suficiente sustento electoral, o cuyo sustento podía debilitarse a causa de las medidas emprendidas. Programas complejos como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en México, o el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), iniciado por la presidencia de Alberto Fujimori en Perú, fueron particularmente exitosos en este aspecto, y contrastan con lo que fue la tónica general en el resto de la región. Existe amplio consenso en reconocer que este diseño de la política social no contribuyó a resolver los factores estructurales o institucionales que habían contribuido a la generación de la nueva y explosiva cuestión social —ni estaba encaminado hacia tal fin—, pero muchos de sus programas mostraron eficacia en su función asistencialista, en experiencias locales y respecto de factores coyunturales.<sup>1</sup>

Un punto que considero importante relevar en esta estrategia es el involucramiento, en la implementación de esos programas sociales, de una amplia variedad de organizaciones sociales, muchas de ellas creadas a tales efectos. Hubo aquí un contraste marcado respecto de la estrategia desarrollista o populista anterior, donde el Estado diseñaba y también ejecutaba la política aun en sus dimensiones operativas, aportaba los recursos, remuneraba a los factores, etc. La sociedad civil (que en aquella época era denominada simplemente «sociedad») era la beneficiaria de un esquema en que el Estado era el gran proveedor; la participación de organizaciones no gubernamentales (cooperativas, sindicatos, iglesias) fue marginal en la mayoría de los casos.

En el esquema que se está comentando, el involucramiento activo de organizaciones sociales obedeció a variados motivos. Ante todo, llenar siquiera parcialmente el vacío dejado por la retracción del rol proveedor de las agencias estatales; en este aspecto, las organizaciones fueron abastecedoras de la mano de obra demandada para llevar adelante

---

1 Ver la colección de estudios de caso compilada en Vilas (1995).

pequeñas obras locales, prestación de algunos servicios comunitarios de emergencia, distribución de complementos alimentarios, campañas de vacunación, y similares, todo lo cual representó una significativa reducción de costos financieros y fiscales. Por sus propias características, la participación directa se llevó a cabo sobre todo en niveles locales, y eso fue presentado como un ejemplo de descentralización y democratización de las acciones respectivas, por oposición al verticalismo del esquema precedente y a su concepción pasiva de la *ciudadanía social*. Fue sin embargo una ciudadanía empobrecida en su eficacia, en cuanto se limitó básicamente a los aspectos operativos de los programas que eran «bajados» desde las instancias gubernamentales o los organismos multilaterales de crédito. El redescubrimiento descontextualizado de la tesis de la ciudadanía social de Marshall permitió dotar de cierta respetabilidad teórica a un enfoque de política que respondía a intereses mucho más prácticos.<sup>2</sup>

Ello no obstante, el recurso a las energías laborales de la población afectada tuvo un efecto de potenciación de sus propias capacidades. Por necesidad más que por virtud, la gente ganó experiencia organizativa y de gestión de recursos, y desarrolló aptitudes de liderazgo; comprobaron las ventajas de trabajar juntos y se potenciaron las redes de solidaridad. Muchas de las organizaciones que habrían de desplegar gran beligerancia en los conflictos y confrontaciones de fines de la década de 1990 y principios de la siguiente tienen su origen en esas experiencias de acción comunitaria. El «capital social» así acumulado probaría ser de extraordinaria utilidad para un enfoque promocional, y no meramente asistencialista o paliativo de la política social.

Con todo, los resultados de esta estrategia son conocidos. Al dejar de lado los factores estructurales e institucionales que se encontraban en la base de los problemas que se pretendía resolver —por el enfoque fiscalista y macroeconómico que la presidió—, se condenó a la ineficacia aun en las modestas metas que se propuso. Los fracasos en el combate a la pobreza y en el ataque a los aspectos más evidentes y preocupantes de la desigualdad social —cuestión que, debe decirse, ingresó muy tardíamente a la agenda de los reformadores neoliberales— son notorios (ver BID, 1999; De Ferranti *et al.*, 2004; World Bank, 2006). La población en condiciones de pobreza creció a lo largo de la década de 1980 y, aunque con ritmo menor, en la de 1990, a pesar de la relativa recuperación del crecimiento económico en los años iniciales de esta; circunstancia que cuestiona la afirmación del «derrame» y llama la atención respecto del papel fundamental que cabe a las políticas públicas para que tal cosa ocurra. En consecuencia, también se agudizó la desigualdad social, en la medida en que los frutos del crecimiento se concentraron en los grupos de más alto ingreso individual y familiar.

Todos estos indicadores se agravaron con el estallido de las crisis de fines de los noventa y principios de la década siguiente. El descalabro económico repercutió ante todo en los sectores que más habían sentido el impacto social regresivo del esquema que ahora se venía abajo, demostrando la vulnerabilidad y la superficialidad de la estrategia de política social complementaria de ese esquema. Quienes debieron pagar el pato de la fiesta neoliberal también tuvieron que hacerse cargo de los costos de la debacle.

El asistencialismo y la focalización permitieron hacer frente con desiguales resultados a una coyuntura crítica tanto social como política, al mismo tiempo que arriesgaban a anclar a sus destinatarios en la precariedad. Por sus propias características, los progra-

---

2 Las críticas a la teoría de Marshall desde la perspectiva latinoamericana, o mejor dicho a los intentos de trasponer sin mediaciones histórico-estructurales esa teoría a sociedades con otro tipo de desarrollo capitalista y estatal, son muchas y convincentes: ver en particular Franco (1993, 1997); y Holston (2008).

mas de emergencia no generan empleo medianamente estable o remunerador —cuestión que depende de otro tipo de factores—, ni distribuyen recursos suficientes para sacar a la gente de la pobreza o reducir las brechas sociales. Además, la prolongación de estos programas en el tiempo «fija» a sus receptores en la dependencia al asistencialismo y favorece el desarrollo de prácticas de clientelismo —sin perjuicio del discurso acerca de la ciudadanía social (Vilas, 2011: 155)—.

## 2. ¿Un nuevo paradigma?

La reorientación del desempeño del Estado como efecto de las crisis económicas, sociales y políticas de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, y de alguna manera también en Uruguay; el surgimiento o la reactivación de actores sociales que asumieron un protagonismo que contrasta con su anterior marginación o subalternidad; y, como consecuencia de esto, las transformaciones experimentadas en la organización institucional y en la configuración política de los Estados, permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas en general, y de política social específicamente, de acuerdo a los nuevos objetivos e intereses que, producto de aquellos factores, orientan las modalidades en curso de articulación Estado/sociedad.

Algunos análisis producidos a partir de esas transformaciones ponen énfasis en las herramientas de la política social a las que ahora se recurre —la cantidad y variedad de programas de transferencias condicionadas de ingreso, la sustitución de la focalización por la selectividad, el regreso de los subsidios, el retroceso del recurso a los fondos de inversión social, etc. (Sojo, 2007; Barrientos, 2012; Midaglia, 2012)—. Sin perjuicio de la utilidad y el interés académico de estos aportes, se pierde en ellos la vinculación del despliegue de nuevos instrumentos con las transformaciones señaladas en el párrafo anterior. En consecuencia, se presenta como una cuestión fundamentalmente técnica lo que es, ante todo, un asunto de política. Ahora bien, cambiando los objetivos de la política, es muy difícil que no cambien muchas de las herramientas en uso. Tanto más cuanto que los problemas que deben enfrentarse hoy son de mayor magnitud y complejidad que los del pasado reciente —entre otras razones, por efecto de las políticas ejecutadas en ese pasado reciente—. En resumen: nuevos sistemas de poder institucionalizados en nuevas configuraciones estatales implican otros objetivos y, en consecuencia, otras políticas y otras herramientas.

En esta perspectiva, la política social del «posneoliberalismo» se presenta con dos rasgos fundamentales. El primero de ellos se refiere a sus proyecciones o alcances: una política social que va más allá del combate a la pobreza, en particular más allá del combate a la pobreza extrema. El segundo se relaciona con la complejidad de la política social: su integralidad, vale decir, encarar las causas del empobrecimiento y la vulnerabilidad social, y no solamente sus manifestaciones.

**2.1.** Ir más allá de la lucha contra la pobreza parte de comprender que —sin desconocer los efectos de las políticas neoliberales y de las crisis a las que ellas contribuyeron— las víctimas no se ubican exclusivamente en el mundo de la pobreza, al tiempo que se registran bolsos de pobreza por ingresos y trayectorias de empobrecimiento dentro de los sectores o clases medias. Los impactos nocivos de las políticas neoliberales y las crisis se explicitaron, cier-

tamente, en un aumento fuerte de la población en condiciones de indigencia y de pobreza; pero también en la precarización de amplios segmentos de las clases medias (Franco *et al.*, 2011; Choque *et al.*, 2011; Arroyo, 2009; Kessler y Di Virgilio, 2008; Solimano, 2005). Si, en lo que le toca, la política social asume un perfil claramente resarcitorio, en lo que respecta a estos sectores empobrecidos adquiere una impronta claramente promocional que poco o nada tiene que ver con los dispositivos asistenciales tradicionales.

En los escenarios generados por las crisis del neoliberalismo, las fronteras entre la pobreza y la precarización de fracciones de las clases medias se diluyen, pero ello no significa que la variedad de situaciones pueda ser encarada con eficacia con una única batería de acciones de política, precisamente a causa de la diversidad de las problemáticas. Una es, claramente, la de la llamada pobreza estructural, derivada de la carencia de servicios básicos, sin vinculación o con vinculación deficiente al sistema educativo, con dificultades serias para ingresar en el mercado de trabajo, precariedad habitacional. Muchos de estos pobres estructurales, especialmente pero no exclusivamente en las áreas rurales, corresponden a grupos étnicos considerados originarios; en las áreas urbanas, una parte considerable es producto de las crisis de fines del siglo pasado y principios del actual.

Las políticas asistenciales tienen un amplio campo de acción en este sector, pero no son suficientes. La reducción de la pobreza estructural demanda una decidida intervención pública a través de la provisión de servicios, el diseño de programas especiales de educación y formación laboral, la oferta de oportunidades de empleo de acuerdo a las capacidades individuales, la titulación de tierras, los programas de saneamiento ambiental. Programas de transferencia condicionada de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (y su extensión a embarazadas) en Argentina, la Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, o el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) de Uruguay, dirigidos a este grupo de población, cumplen una múltiple función: transfieren ingresos al tiempo que condicionan el cumplimiento, por las familias, de determinados requisitos referidos a la infancia: escolaridad y salud principalmente. En esta medida, apuntan a cortar los mecanismos de transferencia intergeneracional de la pobreza.

Dentro de este grupo de pobreza estructural se destaca la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Carecen de la cultura del trabajo y de la disciplina básica que deriva de la obligación de cumplir horarios (de trabajo, de las instituciones educativas). Una proporción importante de este grupo está formada por la segunda generación de pobres estructurales urbanos. La precariedad de los ingresos, el hacinamiento habitacional y la tugurización colocan a estos jóvenes en situaciones de riesgo social, agravado por los prejuicios sociales respecto de la pobreza, y al mismo tiempo por la generalizada difusión publicitaria de los consumos sofisticados. Este panorama se acentúa en el caso de las mujeres, a causa de las desigualdades de género.

Otra es la situación de los sectores precarizados de las bajas clases medias urbanas, fundamentalmente los individuos y grupos denominados informales, autoempleados o cuentapropistas. Se trata de personas que tienen un empleo y generan un ingreso que se encuentra por encima de la línea de pobreza, pero que es inestable y, en todo caso, insuficiente para cubrir las necesidades del hogar o la sustentabilidad de la actividad económica. Por su propia informalidad, carecen de seguridad social y no son sujetos de crédito, lo que limita sus perspectivas de progreso, de adaptarse a la dinámica de los mercados en que operan, de mejorar su dotación de recursos, de aumentar y dotar de mayor estabilidad a sus ingresos. Como destaca Arroyo, son «los grandes olvidados» de la política social focalizada del neoliberalismo (Arroyo, 2007: 100ss). No califican para las transferencias condicionadas de ingreso

—ni estas son eficaces para atacar sus problemas— u otros tipos de subsidios. Requieren en cambio acceso a líneas de crédito para la ampliación de sus giros o la modernización de sus talleres y pequeñas empresas, formación y capacitación técnica, asistencia en materia de mercadeo.

Pobreza estructural, precarización y marginación juvenil son fenómenos predominantemente urbanos; integran la problemática que plantean las grandes ciudades y le dan mayor complejidad: desorganización, fragmentación espacial, contaminación ambiental y auditiva, hacinamiento. En este nivel, la política social se entrecruza con la política de desarrollo urbano. La diversidad de situaciones hace imposible su tratamiento mediante la universalidad de la oferta de acciones o la simple asistencia social, incluso si está dotada de mayores recursos. La masividad de los afectados hace ineficaz la focalización o la convierte en complementaria de enfoques más abarcativos. En consecuencia, la política social que pretende ir más allá de la lucha contra la pobreza, e incluso la que aspira a ser efectiva en esa lucha, debe recurrir inevitablemente a una sectorialización diferenciada asentada en un diagnóstico confiable y permanentemente actualizado de esa diversidad de situaciones.

**2.2.** Lejos de limitarse a la asistencia y a paliar los síntomas del deterioro social, una política social integral apunta a superar o minimizar las causas generadoras de la problemática; se dirige a remover los factores y a revertir los procesos de empobrecimiento y precarización, que suelen ser muy variados y que, al contrario de la concepción neoliberal, no dependen sustancialmente de las *malas decisiones* de los afectados. En estos escenarios, las transferencias de ingresos han probado tener un alto impacto inicial al poner dinero en el bolsillo de los hogares; contribuyen a resolver o manejar las situaciones de pobreza por ingresos pero son poco eficaces en el enfrentamiento a los factores ambientales (falta de infraestructura, hacinamiento habitacional, precariedad laboral...). De ahí que deban ser complementadas con visiones de más largo plazo que apunten precisamente a esos factores.

Una política social integral se asienta sobre dos premisas básicas: la necesidad de repensar las causas (estructurales, institucionales, culturales) y la naturaleza (coyuntural, estructural) de la problemática social; y de explicitar la interdependencia, señalada al inicio de esta exposición, entre la política social y el régimen político. La primera cuestión se relaciona con los enfoques teóricos y metodológicos de interpretación de los fenómenos sociales, y por lo tanto con la gravitación que ciertas teorías alcanzaron en las décadas de 1980 y 1990, y su capacidad de encarnar en acciones e instrumentos de política pública. La diferencia entre un enfoque de pobreza y otro de empobrecimiento ilustra acerca de los distintos alcances, teóricos y prácticos, de una y otra concepción. El primero fija la atención y los recursos en un momento puntual; el segundo discierne un proceso y habilita un tratamiento más amplio del asunto. Enfocar la pobreza como efecto de un proceso de empobrecimiento lleva, de una u otra manera, a reconocer en la pobreza el efecto de determinadas configuraciones institucionales y estructurales, de la implementación de una variedad de políticas y en particular de una estructura de poder político que se expresa a través del Estado y de esas políticas: transferencias de ingresos entre clases y otros agrupamientos sociales, entre regiones y países. Este reconocimiento plantea como corolario que un enfrentamiento eficaz de la pobreza implica aceptar que los problemas sociales son mucho más que sociales —en el sentido convencional del término— y, sobre todo y más en general, que el origen de muchos de esos problemas generalmente *no está* donde los problemas se manifiestan.

Y esto nos conduce a la segunda cuestión: la estrecha y dinámica vinculación de la política social con otros campos de producción e implementación de políticas públicas —la política económica, el régimen tributario, el mercado de trabajo, las estrategias de acumulación y desarrollo— y en especial con el Estado en tanto estructura de dominación política y cooperación social, y no solamente como sistema o red de aparatos de gestión (Vilas, 2007). Esto resulta particularmente relevante en los escenarios «posneoliberales», por la activación protagónica de un amplio arco de actores que movilizan identidades y demandas de reconocimiento de derechos en respuesta a necesidades. «Lo social» reclama, en estas condiciones, cambios y reorientaciones en «lo económico», «lo tributario», «lo laboral»; implica nuevos enfoques en cuestiones como la relación con la naturaleza, las articulaciones externas de nuestras sociedades, las relaciones de poder entre actores.

Las políticas sectoriales —la política social como cualquier otra— están obligadas a conjugar sus respectivas especificidades con su inscripción en un enfoque sistémico, histórico-estructural, o comoquiera denominárselo, que las ubique en función de un diseño macro que siempre revela una configuración de poder entre actores. Tanto más un enfoque integral de la política social que, por propia definición, se fija como objetivo revertir determinadas configuraciones fenomenológicas de lo social metiendo mano en los factores que las generan.

### 3. Conclusiones

Las características enunciadas de lo que en este texto se denomina enfoque integral de la política social lo inscriben en procesos de transformaciones socioeconómicas y políticas de cierta profundidad. Desde una perspectiva política, toda configuración social puede ser interpretada como el producto de cierta estructura de poder; la argumentación planteada en las secciones precedentes permite afirmar, al menos como hipótesis, que los avances en este campo particular de las políticas públicas encuentran su condición de posibilidad en los cambios políticos, macroeconómicos y en las articulaciones regionales e internacionales que desde inicios del siglo en curso se vienen desarrollando en varios países sudamericanos.

Hablar de nuevos paradigmas de la política social puede parecer excesivo en cuanto un paradigma, o modelo de acuerdo a otra terminología, implica siempre una sistematización de variables, funciones, significados y valoraciones; un cierto asentamiento de las prácticas y recursos que los dota de previsibilidad. En cambio, el panorama que nos brinda la política social —y, más en general, las políticas públicas de esta parte del continente— es uno de búsquedas, acomodamientos, innovaciones y resignificaciones en contextos de relativamente alta conflictividad. Las políticas, y el conjunto de las acciones del Estado, se desenvuelven en un marco de mucha conflictividad.

Paradigmática o no, una política social integral puede ser interpretada como una dimensión de democratización profunda de nuestras sociedades, una democratización en la que el principio básico del gobierno de las mayorías encuentra correlato y significación efectiva en las prácticas sociales, el acceso a recursos, y el ejercicio del poder a partir de criterios superiores de justicia y bienestar colectivo.

## Bibliografía

ARIAS, Ana Josefina

2012 *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

ARROYO, Daniel

2009 *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

BARRIENTOS, Armando

2012 «Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas, ¿hacia una protección social fragmentada?». En *Nueva Sociedad*, No. 239: 65-78.

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1999 *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social de América Latina. Informe 1998-1999*. Washington DC: BID.

CHOQUE, María del Carmen, *et al.*

2011 *En busca de oportunidades: clases medias y movilidad social*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Cuaderno 28. La Paz: PNUD.

COLLIER, Ruth Berins, y David COLLIER

1991 *Shaping the Political Arena*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

DE FERRANTI, David, *et al.*

2004 *Inequality in Latin America. Breaking With History?* Washington DC: World Bank.

DONZELOT, Jacques

2007 *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.

FRANCO, Rolando, Martín HOPENHAYN y Arturo LEÓN

2011 «Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día». En *Revista de la CEPAL*, No. 103: 7-26.

FRANCO, Carlos

1992 «Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (otro camino para "otra" democracia)». En Gerónimo de la Sierra, comp. *Democracia emergente en América del Sur*. México: UNAM.

1993 «Visión de la democracia y crisis del régimen». En *Nueva Sociedad*, No. 128: 50-61.

HOLSTON, James

2008 *Insurgent Citizenship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

KESSLER, Gabriel, y María Mercedes DI VIRGILIO

2008 «La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas». En *Revista de la CEPAL*, No. 95: 31-50.

LAGUADO DUCA, Arturo

2011 *La construcción de la cuestión social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

- MIDAGLIA, Carmen  
 2012 «Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado». En *Nueva Sociedad*, No. 239: 79-89.
- SIMMEL, Georg  
 2002 «El pobre». En *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos*. Introducción y edición de Donald N. Levine. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.  
 [1908]
- SOJO, Ana  
 2007 «La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales». En *Revista de la CEPAL*, No. 91: 111-131.
- SOLIMANO, Andrés  
 2005 «Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales». En *Revista de la CEPAL*, No. 87: 45-60.
- VILAS, Carlos M.  
 2011 *Después de neoliberalismo: Estado y precoces políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.  
 2007 *Pensar el Estado*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.  
 2003 «Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990». En *RAP. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, No. 300: 43-57.  
 1997 «De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)». En *Desarrollo económico*, No. 144: 931-952.
- VILAS, Carlos M. (coord.)  
 1995 *Estado y políticas sociales después del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad/Universidad Nacional Autónoma de México.
- WILLIS, Eliza, Christopher da C. B. GARMAN y Stephan HAGGARD  
 1999 «The Politics of decentralization in Latin America». En *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1: 7-56.
- WORLD BANK  
 2005 *Equity and Development. World Development Report 2006*. Washington DC: The World Bank.



**PARA REFORMAR LA REFORMA  
SOCIAL NEOLIBERAL  
(QUE HA FRACASADO) Y FUNDAR UN AUTÉNTICO  
ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO**

JULIO BOLTVINIK

Doctor en ciencias sociales, profesor-investigador de El Colegio de México. Ha publicado numerosos libros, artículos y capítulos de libro, la mayoría sobre pobreza y política social. Desde 1995 publica semanalmente en el diario mexicano *La Jornada* la columna Economía Moral. Fue Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática.

Correo: julio.boltvinik@gmail.com



## RESUMEN

El artículo describe la reforma social neoliberal en México; valora su impacto en el bienestar de la población (en particular, el impacto en la pobreza del Programa Progres-Oportunidades) y concluye que la reforma ha sido un fracaso; enuncia los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal (DF) y su contraste con el federal; y propone una reforma de la reforma para hacer del Estado mexicano un auténtico Estado de Bienestar. A lo largo del trabajo se explicitan los principios de política social, se analizan y discuten. La perspectiva adoptada es la imperiosa necesidad de transformar a fondo el capitalismo (hacia un poscapitalismo que habría que llamar socialismo) y hacerlo de tal modo que no genere rupturas violentas ni nuevas formas autoritarias. El principio de subsidiariedad del Estado, central para el neoliberalismo (Hayek, Friedman) que estipula que el Estado solo debe intervenir para apoyar a los pobres extremos (aparte de proveer bienes públicos) se basa en el principio de la mano invisible, según el cual el mercado permite un funcionamiento económico óptimo y maximiza el bienestar. En México su adopción ha llevado a remplazar los subsidios generalizados a satisfactores básicos por transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMFC) a los pobres extremos (creando mercados para la asistencia a la escuela, la clínica y las charlas de salud: el gobierno le paga a los pobres para que asistan). Las TMFC se elevaron a la condición de modelo social único focalizador. Las reformas neoliberales (basadas en los principios enunciados) y la desvalorización de la fuerza de trabajo, producen pobreza que las TMFC no compensan. En el DF se esboza, en contraste, un modelo social centrado en el enfoque de derechos, universalista y que lucha contra la desigualdad. No obstante, el análisis muestra que en el DF no se ha logrado convertir a todos los habitantes en la población objetivo de la política social y que esta solo está conformada por los grupos sociales vulnerables que, como los pobres extremos, son pobres *merecedores*. Se analizan comparativamente ocho rubros entre ambos gobiernos. Se presentan evidencias empíricas que muestran: 1) los enormes errores de focalización del Oportunidades y 2) el mayor efecto en la disminución de la pobreza de las transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que las TMFC. Se postula el florecimiento humano (la vida plena) de todas y todos como objetivo central de la creación de un Estado de bienestar amplio, como parte del proyecto de nación, y como objetivos derivados de la regulación democrática de los mercados, la desmercantilización (de bienes y servicios básicos, de la fuerza de trabajo y de la vida) y la des-enajenación.

## ABSTRACT

The article describes the neoliberal social reform in Mexico and evaluates its impact in the population's welfare (particularly the impact of the program Progres-a-Oportunidades on poverty) and concludes that the reform has been a failure. It lists the general features of the alternative social model that is being established in the Federal District (FD) and its contrast with policy at the federal level, and proposes a reform to the reform in order to turn the Mexican State into a real Welfare State. The work analyzes and discusses the principles of social policies. The adopted perspective is the urgent need to deeply transform capitalism (towards post-capitalism, which should be called socialism) in such a way that no violent rupture or new authoritarian forms are created. The principle of State subsidiarity, which is central to neoliberalism (Hayek, Friedman) establishes that the State, besides providing public goods, must only intervene to support the extremely poor. It is based on the principle of the invisible hand, according to which the market allows an optimal economic performance and maximizes welfare. Its implementation in Mexico has assisted in replacing generalized subsidies to the satisfiers of basic needs with focalized conditioned cash transfers (FCCT) for the extremely poor (by creating markets to assist school, clinics, and health lectures: the government pays the poor to attend). The FCCT were converted into the single focalizing social model. The neoliberal reform based on the aforementioned principles and labor devaluation cause poverty, which is not compensated by the FCCT. By contrast, a social model focused on the universal approach on rights against inequality is being outlined in the FD. Notwithstanding the analysis shows that not all the inhabitants of the FD have been turned into the social policy's target population and it is only composed by vulnerable social groups who, as the extremely poor, are considered the *deserving poor*. Eight items are comparatively analyzed between both governments. Empirical evidence shows: 1) the huge errors in focalizing Oportunidades, and 2) the better effects on poverty reduction with UUCT than with FCCT. Every person's human flourishing (rich life) is proposed as the central objective of the creation of the Broad Welfare State, as part of the National Project, and the objectives of the democratic regulation of markets, decommodification (of goods and services, labor force and life) and the abolition of alienation.

**E**l presente trabajo está estructurado en cuatro apartados: 1) La descripción general de la reforma social neoliberal en México. 2) Una valoración de su fracaso que se apoya en evidencias sobre la evolución del empleo, los salarios, la seguridad social y la pobreza; así como en diversas evaluaciones del Programa Progres-Oportunidades. 3) El enunciado de los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal y su contraste con el federal, lo cual también se apoya en la evidencia sobre el impacto en la pobreza de ambos modelos. 4) Una propuesta de reforma de la reforma, expresada en sus grandes trazos, para hacer del Estado mexicano un auténtico Estado de Bienestar. A todo lo largo del trabajo se explicitan los principios de política social cuando no lo están y, cuando lo están, se analizan y discuten. La perspectiva adoptada en el artículo es la imperiosa necesidad de transformar a fondo el capitalismo (hacia un poscapitalismo que habría que llamar socialismo) y hacerlo de tal modo que no genere rupturas violentas ni nuevas formas autoritarias.

## **1. La reforma social neoliberal**

Si bien la reforma neoliberal en lo económico comenzó en 1983 con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la reforma neoliberal en lo social es posterior, de los años 90. Todavía durante el gobierno de Salinas (1988-1994) se puede considerar que la reforma neoliberal no se manifiesta con fuerza en el terreno social, lo que explicaría que Santiago Levy ubique lo realizado en el gobierno de Zedillo (1994-2000), siendo él subsecretario de egresos y líder en materia social, como «un alejamiento radical del *statu quo*» (LEVY, 2006: 15).

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) es el paso neoliberal más importante en materia social del gobierno de Salinas. Es una medida que solo a la distancia se puede ubicar como neoliberal, porque tal creación supone la concepción de que la pobreza es un problema de corte sectorial que puede abordarse por una secretaría, iniciando la separación de lo económico y lo social que se irá haciendo cada vez más marcada y que de alguna manera habría empezado desde De la Madrid. Supone quitarle a todas las secretarías cuya materia es económica, global o sectorial, la facultad de perseguir objetivos de bienestar, que quedan concentrados en las secretarías sociales y, sobre todo, en SEDESOC. Además, la creación de la SEDESOC supone una concepción de lo social centrada en la lucha contra la pobreza. La política social se empieza a reducir, hasta donde les fue posible llegar, a la atención a pobres. Comienza a circular la idea de que toda acción de política social que no llega exclusivamente a los pobres extremos es regresiva. En estos hechos se expresa lo que se conoce como el «principio de la subsidiariedad del Estado», que estipula que este solo debe intervenir para apoyar a los pobres extremos, quienes, por el hambre y otras carencias extremas que padecen, no están en condiciones de aprovechar las oportunidades existentes (se puede decir que no tienen energía para formar la fila para solicitar empleo); por lo cual para ellos no existe la igualdad de oportunidades que, junto con la libertad son los valores supremos del pensamiento de Friedrich Hayek, padre fundador del neoliberalismo. Este pensamiento está asociado a una creencia que se maneja como si fuera principio, el «principio de la mano invisible»: el mercado posibilita un funcionamiento óptimo de la economía que permite el bienestar de (casi) todos. Por ello tiene sentido

la separación tajante (en el aparato del Estado) entre lo económico y lo social: los ministerios de lo económico deben cuidar únicamente que no haya barreras al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, mientras los ministerios de lo social deben subsidiar solo a los pobres extremos. A los demás deben entregarse los servicios prestados por el Estado a precios de mercado y no se les debe otorgar transferencias monetarias.

La firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN); la autonomía del Banco de México y la reducción de su misión a controlar la inflación; y la reforma del artículo 27 constitucional con el que se da fin a la reforma agraria y se convierten las parcelas ejidales individuales en mercancías (es decir, se permite su venta), son las reformas más significativas en lo económico durante el gobierno de Salinas, reflejan la adopción del Consenso de Washington en su conjunto, y todas ellas tendrán enormes impactos en lo social. El TLCAN, firmado entre un país del tercer mundo y dos del primero, se firma como si las partes fuesen iguales, sin cláusulas para proteger al socio débil. Se adopta en él la libre movilidad de mercancías y capitales pero no se tocan las fuertes barreras migratorias a la libre movilidad del trabajo. Las tres reformas atan de manos cada vez más al gobierno de México. Pocas veces en la historia de México tuvo lugar una cesión de autonomía y soberanía como la ocurrida durante esos años.

Durante el gobierno de Zedillo se acelera la reforma social neoliberal. Se lleva a cabo, en primer lugar, la reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) haciendo una copia casi idéntica a la reforma de la seguridad social llevada a cabo por la dictadura chilena que se habría de reproducir en muchos países de América Latina. La reforma elimina la solidaridad intergeneracional de la seguridad social al introducir las capitalizaciones individuales en reemplazo del sistema de reparto, y entrega los fondos de los trabajadores a empresas privadas que se apropian de una parte significativa de los intereses percibidos por los ahorros ahora individualizados. Estas reformas desprotegen a los trabajadores y no toman en cuenta el permanente tránsito de lo formal a lo informal en la vida laboral de muchas personas. Particularmente desprotegidas quedan las mujeres, que suelen abandonar la actividad económica remunerada por la maternidad y las tareas del hogar durante muchos años y que, por tanto, no suelen acumular el tiempo requerido de cotización para alcanzar una jubilación mínimamente adecuada. La reforma no resolvió el financiamiento de la inversión hospitalaria que está en el aire, habiéndose rechazado la propuesta de Ricardo García Sainz (quien había sido director del IMSS) de invertir los fondos de pensiones en infraestructura de salud que se rentaría al seguro de salud. La renta percibida se acumularía en el fondo de pensiones y sería una parte importante de su rendimiento. Durante el gobierno de Zedillo se acelera el proceso de contención del crecimiento del IMSS iniciado durante el de Salinas. El contexto del TLCAN y la globalización explicaría que se repitieran viejas ideas de los economistas neoclásicos (que la tecnocracia que tomó el poder en 1982 repetía constantemente): que los pagos patronales de seguridad social y del INFONAVIT (fondo de la vivienda) constituyen un fuerte desincentivo a la inversión y la contratación de mano de obra. Creyente de la economía ortodoxa, la tecnocracia gobernante, presionada por la globalización, disminuyó la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y toleró formas de subcontratación (y otras) que llevaron a la evasión del IMSS, cuya cobertura dejó de crecer, como veremos. La reforma expresa una ideología antiolecionista y pro mercado, que convierte la seguridad social en seguridad individual mediante mecanismos de ahorro individual forzado. Podríamos decir que la seguridad social se rige bajo el principio del ahorro individual: cada pensión será una función del ahorro acumulado en la vida laboral del sujeto. Es un principio antiolecionista y antisolidario.

En segundo lugar, en dicho gobierno se eliminan todos los subsidios generalizados que quedaban (el último en eliminarse fue el subsidio a la tortilla) y se sustituyen por

transferencias en efectivo dirigidas solo a los pobres extremos del medio rural a través del Progresá. Es la aplicación cabal del principio de subsidiariedad. Será hasta el gobierno de Fox que este programa se extenderá al medio urbano. Se mantienen, sin embargo, algunos programas que venían de muy atrás como los desayunos escolares, Liconsa y Diconsa, aunque en algunos casos se empiezan a focalizar a la pobreza extrema. Se elimina CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) privatizándose la comercialización de productos del campo (que queda en manos de transnacionales), a la que se subsidia y se transforma radicalmente (desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994) el sistema de subsidios a la agricultura al implantarse el PROCAMPO. El Estado abandona las políticas de fomento sectorial, notablemente la agropecuaria y la industrial. Se desmantela lo que Farshad Araghi ha llamado el «Estado de bienestar agrario», lo que ocurrió en casi todo el Tercer Mundo (Araghi, 2012). La mejor política industrial, sentenció Serra Puche, secretario de Economía de Salinas, es no tener ninguna política industrial. El daño directo a la población urbana por estas transformaciones resultó enorme: quedaron abandonados en los años posteriores a la crisis de 1994-95, justo cuando más lo necesitaban.

En tercer lugar, una parte importante del gasto social se descentraliza a estados y municipios, excluyendo en muchos casos al Distrito Federal (DF), que desde 1997 está gobernado por la izquierda. Esto se institucionalizó a través del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que crea las aportaciones federales que vienen a complementar las participaciones federales.<sup>1</sup> Estas aportaciones están estructuradas en fondos temáticos. En los fondos más significativos, Educación y Salud, las entidades federativas se convierten en meros operadores de las escuelas y clínicas, pero las políticas las define la federación. En el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), el grueso del cual va a municipios, estos tienen casi libertad total para ejercer los fondos, y se ha generado una ausencia total de control sobre este gasto, que no es auditable desde la federación ni tiene controles *ex ante* ni *ex post*. Un efecto político muy importante de esta descentralización es que se ha fortalecido el poder político de los gobernadores *vis à vis* la federación. El gasto descentralizado representa un porcentaje muy importante del gasto social total. El DF está excluido de la descentralización de los recursos en materia de infraestructura social y de la descentralización de la educación básica y sus recursos (la federación sigue operando las escuelas primarias y secundarias en el DF).

Durante el gobierno de Fox (primer gobierno fuera de las manos del PRI en 70 años) se cambia el nombre del Progresá a Oportunidades, y los cambios más importantes que se introducen en su diseño son extender su cobertura al medio urbano y ampliar las becas para que cubran también preparatoria (educación media superior). Se excluye al DF en términos prácticos porque solo se atienden 17 mil hogares (de un universo que supera los 2 millones de hogares). Se detiene la ampliación de la cobertura del programa cuando se alcanzan 5 millones de hogares, arguyendo que este es el monto de hogares *pobres de capacidades* que existían en el país según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, a pesar de la disposición de todos los partidos políticos de la Cámara de Diputados para aprobar incrementos presupuestarios adicionales al programa, que había ganado una enorme legitimidad.

En diciembre de 2003 se aprueba en ambas cámaras del Congreso la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), proceso en el cual no participa (o lo hace marginalmente) el Po-

---

1 En México, a pesar de ser una República Federal, la recaudación de los principales impuestos (sobre la renta y el IVA) es facultad exclusiva de la federación, que redistribuye una parte (participaciones), de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, a los estados y al DF. Al descentralizarse el gasto social, se añadieron las aportaciones.

der Ejecutivo, que la promulga en enero de 2004. Se trata de una ley pluralista en la cual el desarrollo social es concebido como un derecho y la lucha contra la pobreza es solo un elemento de una política de desarrollo social entendida en sentido más amplio. En la LGDS conviven el enfoque de derechos asociado al universalismo y la lucha contra la pobreza, que puede ser concebida como focalizada o universalista. De hecho, la focalización a personas/hogares en pobreza extrema no está incluida explícitamente en la LGDS aunque hay varias alusiones a la atención a población vulnerable. Por otra parte, la medición que esta exige es medición de la pobreza, no de la pobreza extrema. Sin embargo, en la práctica de la SEDESO, desde antes de la aprobación de la LGDS se adoptó lo que podría llamarse un «enfoque de focalización a ultranza hacia la pobreza extrema», por el cual se pretendió focalizar incluso programas cuyo propósito no es combatir la pobreza extrema como el FONART (fomento de la producción artesanal) o el HÁBITAT (desarrollo urbano). Se trata de la aplicación a ultranza del principio de subsidiariedad que, por cierto, no está enunciado en la LGDS; en su artículo 3 enuncia 9 principios que, sin embargo, no han jugado ningún papel relevante más allá de la retórica, a diferencia de los incluidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, como se verá en la sección 3.<sup>2</sup> La adopción de la focalización a ultranza llevó a que en el Reglamento de la LGDS se adoptase lo que la Cámara de Diputados llamó el «modelo social único» y que fue una de las causales de que esta interpusiera una demanda de controversia constitucional contra dicho reglamento, misma que se resolvió (ya en el gobierno de Calderón) con la Suprema Corte de Justicia de la Nación fallando a favor del Reglamento y, por tanto, del modelo social único. Ese modelo social único es el que focaliza las políticas sociales hacia los pobres extremos en consonancia con el principio de subsidiariedad. Podemos decir que se instituye el principio instrumental de la focalización hacia la pobreza extrema o del modelo social único focalizador. Es importante comentar que uno de los frutos más conocidos, y quizás más importantes de la LGDS es la creación del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), que conlleva la institucionalización de un modelo de evaluación en el cual quien realiza o contrata a terceros para llevar a cabo las evaluaciones no es la dependencia ejecutora sino el CONEVAL, organismo con cierto grado de autonomía; también instituye la obligación del CONEVAL de medir multidimensionalmente la pobreza, estableciendo que, al menos, deben incluirse ocho indicadores.

También durante el gobierno de Fox se aprobó en el Congreso, y se puso en práctica, una Reforma a la Ley General de Salud que crea el llamado Seguro Popular en Salud, cuyo nombre formal es Protección Social en Salud, que constituye un nuevo Capítulo de dicha Ley. En este caso, a diferencia de la LGDS, se trató de una iniciativa de Ley del Gobierno Federal, particularmente del secretario de Salud, Julio Frenk. El Seguro Popular otorga un derecho parcial a la atención de la salud (vía un prepago que en la práctica se ha estado eximiendo para la inmensa mayoría), parcial porque solamente cubre una parte de las necesidades de salud al excluir la mayor parte del tercer nivel de atención. Tampoco incluye la seguridad social. A través del mismo, se busca alcanzar la cobertura universal entre los no derechohabientes de la seguridad social, pero no se está construyendo al mismo ritmo la capacidad para atender el rápido crecimiento de los afiliados, en gran medida porque no está resuelto (como no lo está en el IMSS) el financiamiento de la inversión. La crítica más severa al Seguro Popular la ha hecho Santiago Levy, quien sostiene que la interacción entre ambos sistemas crea incentivos negativos para el trabajo asalariado formal (que tiene que pagar una especie de impuesto), mientras el Seguro Popular

2 Los principios incluidos en la LGDS son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y transparencia.

subsidia el sector informal. También dice que crea un incentivo a evadir la legislación de seguridad social. Se coincide o no con Levy, el hecho es que crea un sistema de segunda calidad en salud y no incluye la seguridad social (pensiones y mantenimiento del ingreso ante riesgos como enfermedad, invalidez, viudez, orfandad). El Seguro Popular se ha extendido muy rápido según el Gobierno Federal, que ha declarado alcanzada la cobertura universal de la salud en muchos estados. Al parecer, sin embargo, la afiliación de una parte de la población es solo formal.

La reforma del ISSSTE (Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado), en líneas similares a las del IMSS, fue la reforma social más importante del gobierno de Calderón. La reforma no incluyó, siguiendo el ejemplo de Pinochet, a las Fuerzas Armadas.

En todos estos períodos gubernamentales se abandona la generación de empleos como meta socioeconómica básica. En vez de buscarse el abatimiento de la pobreza por la vía del crecimiento acelerado de la economía, la generación de empleos bien remunerados y formales, la política económica se pone al servicio del capital financiero, particularmente del que invierte en pesos en el mercado «emergente» nacional y busca a toda costa proteger sus ganancias evitando las devaluaciones, lo que mantiene sobrevaluado al peso y daña la competitividad internacional de la economía mexicana.

Estos son los rasgos básicos de la reforma social neoliberal (y la separación y subordinación de lo social a lo económico, de la política social a la política económica) que cada vez muestra más evidencias, algunas ya reconocidas oficialmente, de fracaso. En lo que sigue, examino las evidencias de dicho fracaso y, con cierto detalle, la evidencia por lo que se refiere al Progreso-Oportunidades.

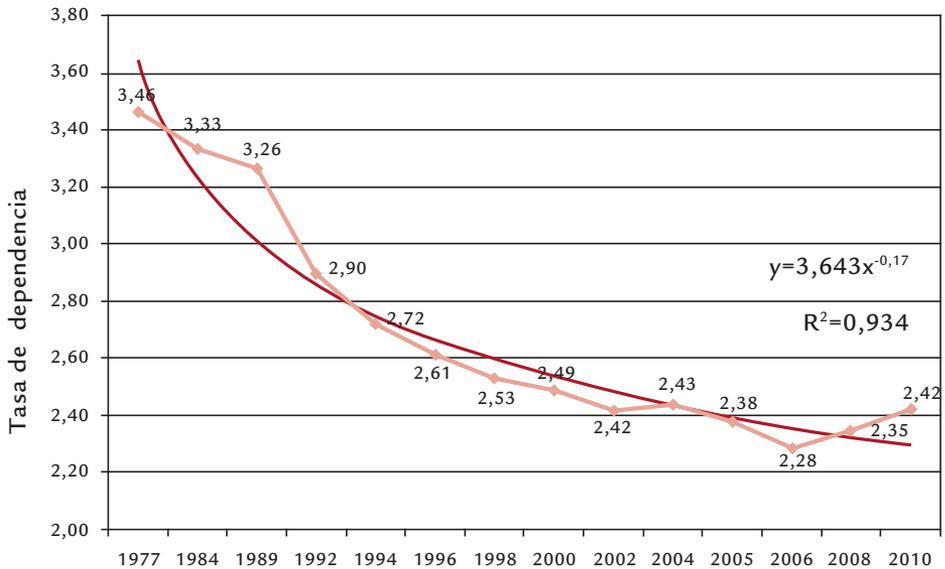
## 2. El fracaso de la reforma social neoliberal

### Comportamiento de los determinantes del ingreso de los hogares

De manera simplificada podemos afirmar que el ingreso laboral (proveniente del trabajo) por persona en un hogar depende de: 1) la tasa de dependencia que expresa el cociente entre el tamaño del hogar y el número de ocupados; y 2) el nivel de ingresos promedio de los ocupados. Como lo han destacado los demógrafos, México está viviendo un período en el cual ha superado la desventajosa situación de una población excesivamente joven que llevaba a tasas de dependencia económica muy elevadas. Ahora, por el contrario, el país goza del llamado «bono demográfico», según el cual ahora tenemos una parte importante de nuestra población en edad de trabajar, lo que elevaría las tasas brutas de participación en la actividad económica, disminuiría las tasas de dependencia y elevaría el nivel de vida de los hogares (reduciría la pobreza). La reducción de las tasas de dependencia se muestra en el gráfico 1. Ahí se puede apreciar que dicha tasa se reduce de 3,46 en 1977 a 2,28 en 2006, una reducción de casi 1,2 personas; pero la misma rebota entre 2006 y 2010, llegando en este último año a 2,42. Si se toma en cuenta que la tasa de dependencia es el resultado de dividir el número de miembros del hogar entre los ocupados, la tasa inicial indica que en 1977 cada ocupado debía mantenerse a sí mismo y a otras 2,46 personas, mientras en 2006 ya solo tenía que mantener a otras 1,28 personas y a sí mismo; vemos que el cambio casi equivale a una reducción a la mitad. Estas serían, en efecto, muy buenas condiciones para una reducción importante de la pobreza de ingresos. Sin embargo, al analizar para períodos más específicos la evolución de la tasa de dependencia, queda claro que es sobre todo entre 1989 y 1998

cuando se reduce significativamente (baja en 0,73), en un subperíodo de intensas reformas económicas neoliberales, mientras en el subperíodo 1998-2010, el de la reforma social neoliberal, la tasa de dependencia prácticamente se estanca.

Gráfico 1  
Tasa de dependencia, 1977-2010



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), del Instituto Nacional de Estadística (INEGI).

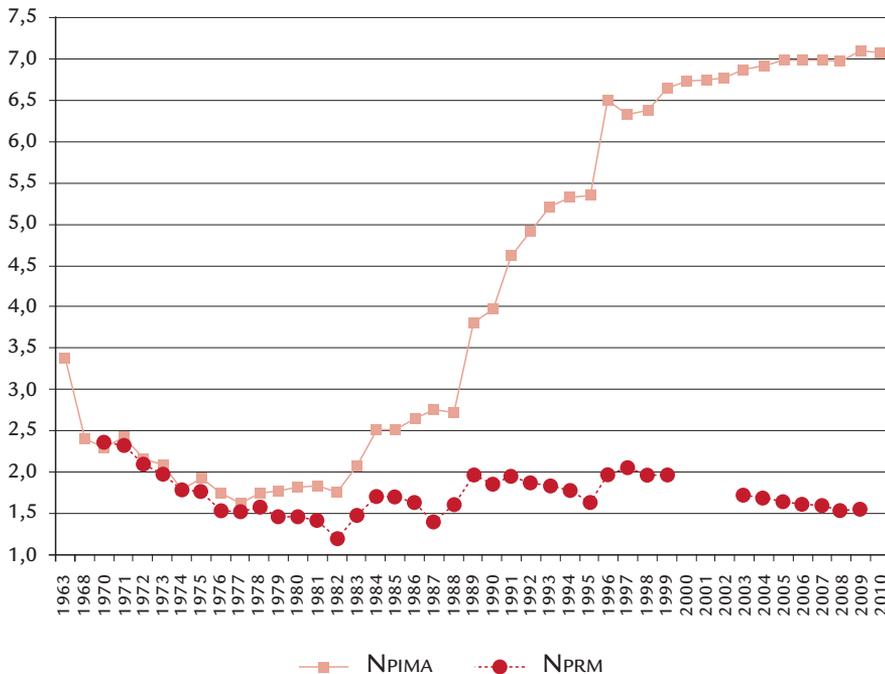
Elaboración: JB.

Pasando a la segunda variable, que determina el nivel de ingresos por persona en un hogar, un indicador de los niveles reales de las remuneraciones a asalariados son los salarios mínimos y las remuneraciones promedio de cuentas nacionales. Podemos, por tanto, construir los indicadores número de perceptores de ingreso mínimo anual (NPIMA) y número de perceptores de remuneraciones medias (NPRM), y calcular cuántas personas deben trabajar, percibiendo salarios mínimos o remuneraciones medias, para adquirir una masa constante de bienes y servicios básicos. Identifiquemos dicha masa constante como la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR)<sup>3</sup> para la familia promedio de 1977. El gráfico 2 muestra la evolución de estos indicadores de 1963 a 2010. En ella, mirando todo el período en su conjunto, se observa claramente el período de 1976 a 1982 como el pico más alto en el poder adquisitivo del salario mínimo (SM), el cual he convertido en Ingreso Mínimo Anual (IMA), multiplicando el SM diario por 390 (y no por 365, para dar cabida al aguinaldo, la prima vacacional y un reparto mínimo de utilidades). De hecho, en 1977 el número observado de perceptores promedio por hogar, si en promedio hubiesen percibido el IMA, habrían bastado (y habría habido un pequeño excedente) para adquirir la CNSE del hogar promedio. Durante los años se-

3 COPLAMAR fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, cuya Dirección General de Estudios Socioeconómicos publicó, en 1982-1983, siete volúmenes fruto de un proyecto de investigación de gran envergadura. Dos de los volúmenes incluyeron la CNSE, canasta completa de satisfactores construida para medir la pobreza de ingresos y fijar salarios mínimos de manera adecuada. Uno de los dos, publicado por Siglo XXI editores en 1983, es *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*.

senta el poder adquisitivo del SM (y del IMA) aumentó y llevó al pico de los setentas. Desde entonces, la caída del poder adquisitivo del SM ha sido estrepitosa, como puede verse en el aumento del número de perceptores de IMA para adquirir la CNSE que se mueve de menos de 2 en los setenta a más de 7 actualmente. El deterioro coincide con el período neoliberal (desde 1982) y es la expresión de una desvalorización del valor de la fuerza de trabajo buscada, en un primer momento como una estrategia para disminuir la demanda interna, aumentar las exportaciones y así generar un excedente de divisas para dar servicio a la deuda externa. Después se usó los salarios como ancla inflacionaria y, por tanto, no solo se eludió cualquier esfuerzo de recuperación salarial sino que se mantuvo la política, en todos los períodos de estabilidad, de mantener los aumentos al salario mínimo ligeramente por debajo de la inflación (por ejemplo, el período desde 1999). La política de salarios mínimos no tendría demasiada importancia si no se aplicasen los aumentos al mínimo como «línea para la negociación de los salarios contractuales» y si en las pequeñas empresas sin contratación colectiva no se aplicase una política de alzas salariales en correspondencia con los aumentos nominales al mínimo. El lector puede ver en el gráfico 2 cómo en los períodos 82-84, 88-90 y 95-96 el NPRM «sigue» al aumento del NPIMA. Sin embargo, un nuevo fenómeno en las remuneraciones medias, que se aprecia entre 1991 y 1995, es la baja del NPRM al tiempo que el NPIMA sigue subiendo; fenómeno que, pasada la crisis del 95-96, vuelve a aparecer y que tiene que ver, al menos en parte, con la creciente desigualdad de los mismos sueldos y salarios.

Gráfico 2  
 Número de Perceptores de Ingreso Mínimo Anual (NPIMA) y de Remuneración Media (NPRM) para adquirir la CNSE, 1963-2010



Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, índices nacionales de precios al consumidor del Banco de México y remuneraciones medias del Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI).  
 Elaboración: JB.

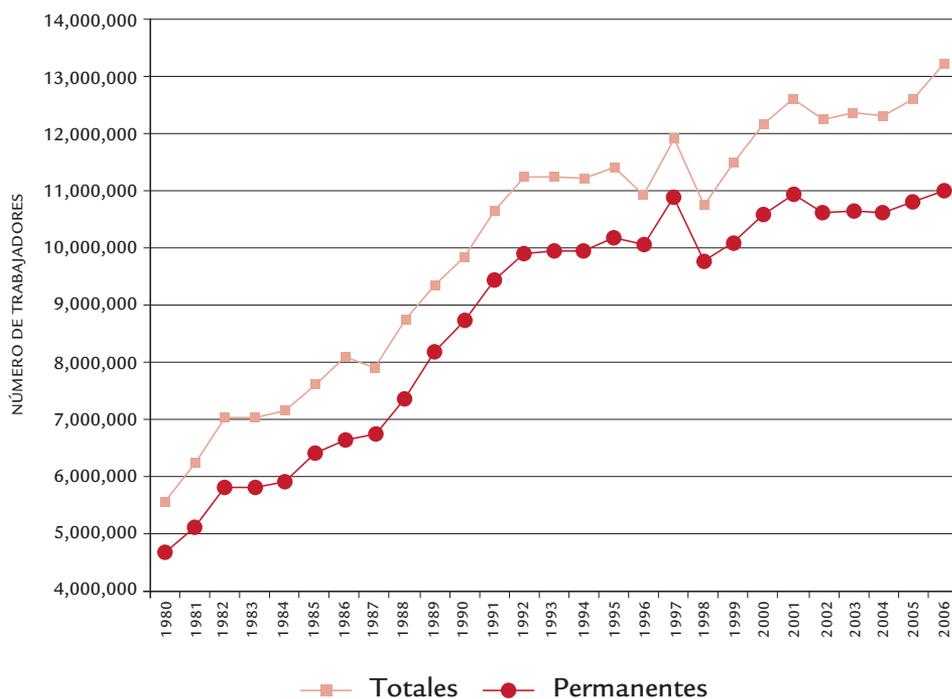
Quedaría pendiente calcular la evolución de la desigualdad salarial en el país para entender cabalmente el comportamiento de las remuneraciones promedio. La hipótesis a verificar es que la baja de  $N_{PRM}$  (alza del poder adquisitivo de la remuneración media) se explica sobre todo por el aumento de las remuneraciones más altas, por lo cual la mayor parte de los asalariados habrían continuado con remuneraciones inferiores a las de los años setenta.

### El estancamiento (intencional) en la cobertura de la seguridad social

Como se señaló, la cobertura de la seguridad social se ha estancado y en ello no parecen inocentes los hacedores de política en el país. El gráfico 3 muestra claramente la existencia de dos subperíodos en la evolución de la población asegurada directa en el IMSS: 1980-1992, en el cual la población asegurada crece rápidamente y el efecto de la crisis de los ochenta solo se percibe como estancamiento del número absoluto de asegurados, tanto totales como permanentes, entre 1982-1984 y, como crecimiento lento, entre 1985 y 1987. Es entre 1987 y 1992 donde se da un crecimiento muy rápido de la población asegurada: más de 3 millones adicionales sobre una base de menos de 7 millones de asegurados permanentes. Después de 1992, en cambio, la tendencia de la curva se achata totalmente y, entre 1992 y 2006 (antes de la crisis global actual) solo aumentan en 1 millón los asegurados permanentes. Entre enero de 2007 y septiembre de 2009 (no incluido en el gráfico), los asegurados permanentes fluctúan pero cierran prácticamente al mismo nivel de enero 2007 como efecto de la crisis.

Gráfico 3

#### Evolución asegurados IMSS (1980-2006) Evolución rápida (1980-1992) y estancamiento (1992-2006)



Fuente: INEGI.

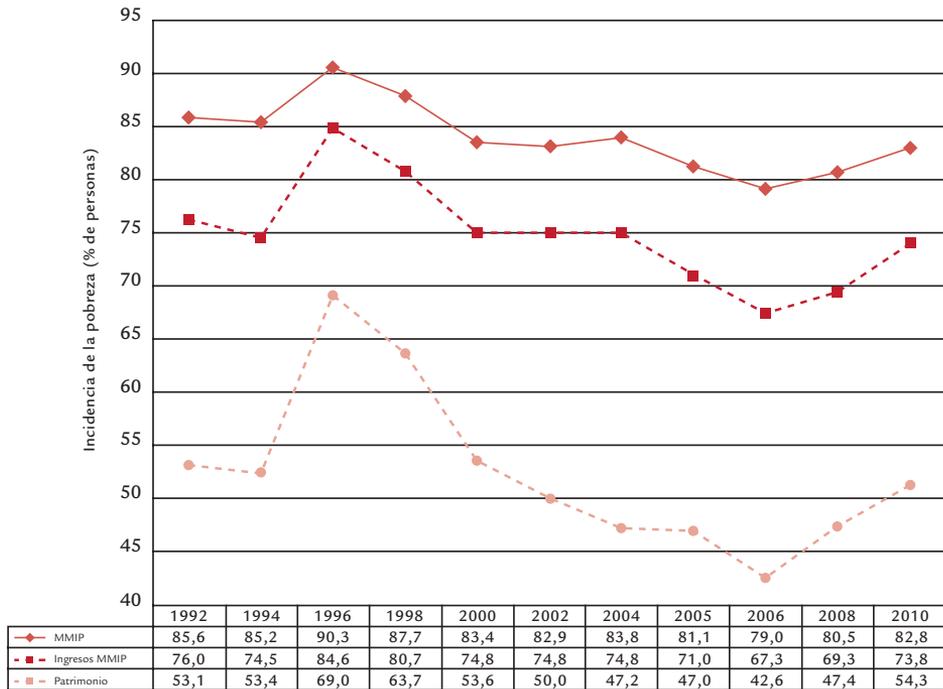
Elaboración: JB.

## La persistencia de muy altos niveles de pobreza

El gobierno de Fox (2000-2006) convirtió la reducción de la pobreza en la prueba de fuego de la calidad de su régimen. Las cifras para el período de su gobierno arrojan una reducción de la pobreza con cualquiera de los métodos utilizados, como se muestra en el gráfico 4. En efecto, habría bajado 11 puntos porcentuales con el método oficial; 7,5 puntos con la dimensión de ingresos del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza); y poco más de 4 puntos con el MMIP. Si se observan de cerca los datos del gráfico, es evidente que 2006 (último año del gobierno de Fox) constituye en todas las series el punto mínimo; que entre 2005 y 2006 hay una caída mucho más rápida que en el resto del período sin que existiera un auge económico o un cambio de política que lo explicase. En cambio, cuando se extiende la mirada para comprender la mayor parte del período neoliberal (1992-2010), resulta otra la historia. En efecto, podemos observar, dentro de este período de 18 años, tres subperíodos. Uno corto (1992-1996) en el cual aumenta sustancialmente la pobreza como resultado, sobre todo, de la crisis de 1995-96. El aumento observado al aplicar los métodos de medición que solo consideran los ingresos es muy alto: casi 16 puntos porcentuales según la pobreza de patrimonio (30% de incremento) y 8,6 puntos porcentuales en la dimensión de ingresos del MMIP (11,3% de incremento). El aumento según el MMIP (que incluye, además de ingresos, NBI —Necesidades Básicas Insatisfechas— y tiempo disponible o libre) es mucho más moderado: 4,7 puntos porcentuales, poco menos del 10% de incremento. Un segundo subperíodo, largo (1996-2006), muestra una baja casi constante que, sin embargo, se desacelera entre 2002 y 2005. Dentro de este subperíodo, no obstante, la baja más espectacular ocurre entre 1996 y 2000, baja que por sí misma revierte el aumento 1994-96 con los tres métodos. El tercer subperíodo es 2006-2010, en el cual cambia la tendencia y la pobreza aumenta rápidamente. Como se muestra en el gráfico 4, en todos los casos este aumento casi revierte totalmente la baja 2000-2006. Con el MMIP, la baja entre 2000 y 2006 es menor y también se revierte entre 2006-2010. Considerando el período 1992-2010 en su conjunto, podemos concluir que la pobreza cierra el primer decenio del milenio en niveles muy similares a como inició el último decenio del milenio anterior: 18 años de persistencia de la incidencia de la pobreza y, por tanto, de crecimiento en el número absoluto de pobres.

Si extendemos hacia atrás la mirada, escudriñando los lejanos años pre-neoliberales, observamos que, con una selección de métodos distintos (no existía la pobreza de patrimonio, que es producto del CTMP —Comité Técnico para la Medición de la Pobreza— creado por Fox en 2001), los niveles de pobreza de 1994 (no está 1992 en la serie) son similares (o superiores) a los niveles históricos de los sesenta y ochenta. En la serie del Banco Mundial, los niveles de 1994 son iguales a los de 1977 y están por debajo de los de 1968; en la de la CEPAL, los niveles de 1994 son superiores tanto a los de 1977 como a los de 1968; con el método de ingresos que usa el costo de la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR) como línea de pobreza, los niveles de 1994 son superiores a los de 1977 pero inferiores a los de 1968; por último, con el MMIP el nivel de pobreza de 1994 es superior al de 1984, primer año para el cual es posible aplicar el MMIP. En síntesis, el punto de partida de 1992-1994 es un punto alto de pobreza en el país, similar al que prevalecía en los años sesenta en México, e incluso por arriba del de 1984.

Gráfico 4  
Evolución de la pobreza MMIP, Ingresos MMIP  
y Pobreza de Patrimonio, 1992-2010



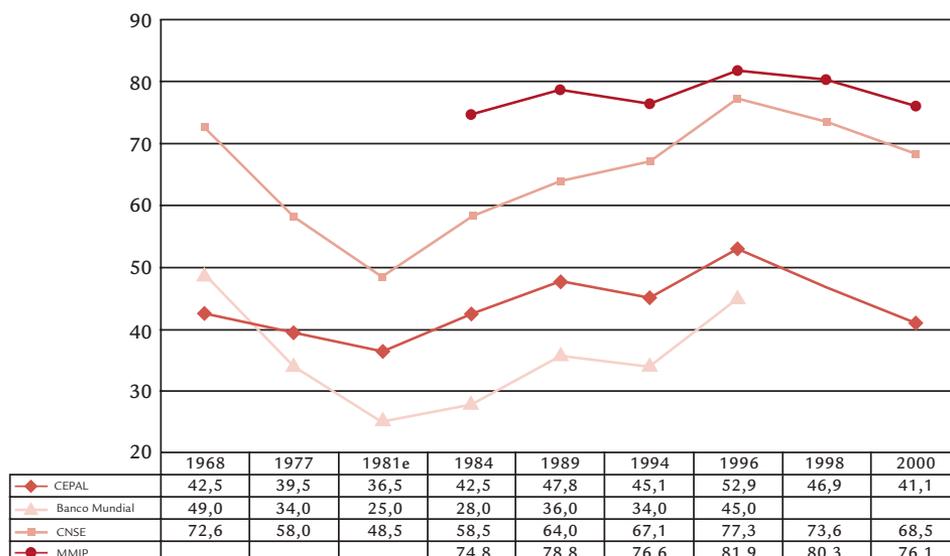
Fuente: ENIGH, 1992-2010.

Elaboración: JB.

La mirada de conjunto de la evolución de la pobreza en el país desde 1968 hasta 2010 (42 años de historia contemporánea) puede dividirse en subperíodos de la siguiente manera: a) Entre 1968 y 1981 hay una baja rápida de la pobreza en el país, cuya trayectoria debe venir desde los años cincuenta (gráfico 5). b) Después de 1981, con la crisis de la deuda y la adopción del neoliberalismo, viene un largo período de aumento en la pobreza que termina en 1996 (gráficos 4 y 5). c) Entre 1996 y 2006 vuelve a cambiar la tendencia y viene un período de baja en la pobreza que continúa hasta 2006 (gráficos 4 y 5). d) Por último, entre 2006 y 2010 la tendencia vuelve a cambiar y la pobreza aumenta rápidamente. Al comparar los niveles de pobreza en 2010 con puntos anteriores de la serie, se resalta que los niveles actuales: a) son similares a los de 1968; b) son superiores a los (estimados) de 1981; c) son similares a los de 1992; y d) son inferiores a los de 1996 pero similares a los de 2000. Con el cristal de la pobreza, por tanto, queda claro que mientras en el final del modelo de desarrollo anterior bajaba la pobreza, con el neoliberalismo (después de 1981) ha aumentado. Aunque el nivel actual no es tan alto como el alcanzado en 1996, el hecho de que sea similar al de 2000 deja claro que la reversión de los efectos de la crisis de 1994-1995 tuvo lugar en muy pocos años, por lo cual no puede atribuirse a la reforma social neoliberal (que arranca con fuerza en 1997) sino al rescate económico gigantesco que EE.UU. hizo de la economía mexicana.

Gráfico 5

Evolución de la pobreza(%) en México, 1968-2000. Varias versiones.



Fuente: Damián y Boltvinik, 2003.

Elaboración: JB.

### El Progres-Oportunidades: crónica de un fracaso anunciado

Para evaluar el Programa Progres-Oportunidades (PPO) es necesario empezar por describir y valorar su diseño. El objetivo del PPO es «romper la transmisión intergeneracional de la pobreza», lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable solo cuando los escolares beneficiarios sean adultos y conformen sus propios hogares. El PPO es un programa focalizado a hogares en pobreza extrema (los que no cumplen con esta condición son excluidos) basado en la idea del triángulo «alimentación, salud y educación» para aumentar el nivel educativo («capital humano») de los jóvenes, que se concibe como la condición necesaria y suficiente para que no sean pobres en el futuro. Empero, introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares beneficiarios (aparte de la que establece entre beneficiarios y no beneficiarios): 1) Entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 7 a 1 a favor de los primeros en las transferencias otorgadas por el PPO, sin considerar apoyos para otros fines que se han ido añadiendo al programa, como las transferencias para adultos mayores. 2) Discrimina a los hogares más grandes que reciben un apoyo per cápita menor (por el tope que se pone de tres hijos con becas escolares). El PPO, pues, aumenta la desigualdad. A continuación, describo y evalúo cada una de las tres líneas:

*Apoyos alimentarios.* El PPO entrega un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, a todos los niños y niñas de 4 meses a 2 años, y a los niños y niñas desnutridos de 2 a 5 años. Además, otorga una transferencia en efectivo mensual por hogar beneficiario (para apoyo a la alimentación) que se actualiza semestralmente con la inflación y que era de 210 pesos en el segundo semestre de 2009. A partir de la crisis alimentaria de 2008, se añadieron 120 pesos mensuales para compensar el aumento de precios de los ali-

mentos. Con ambos montos, cada hogar recibía 11 pesos al día en el segundo semestre de 2009. La condición para recibir los apoyos alimentarios es la asistencia de todos a las citas médicas y de la beneficiaria titular (y los becarios de preparatoria) a una plática mensual de salud. El diseño de esta línea tiene las siguientes deficiencias: a) El monto del apoyo es igual para todos los hogares pero debiera ser igual por persona para no perjudicar a los hogares más grandes. b) Mientras respecto a los niños de 4 a 24 meses se adopta un enfoque preventivo de la desnutrición (todos reciben el complemento alimentario), en relación con los de 2 a 5 años la postura es curativa: solamente la reciben los que ya están desnutridos. Sin embargo, según las encuestas nutricionales, las incidencias de la desnutrición entre niños y niñas de ambos grupos de edad no son muy diferentes. Después de los 5 años, los niños quedaban sin protección especial (hasta el tercer grado de primaria), aunque en el actual gobierno se sumó una transferencia de 100 pesos por cada niño (hasta un tope de 3) de 0 a 9 años de edad en el hogar. c) El PPO está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Así, se asume que los complementos alimentarios tienen destinatario específico, pero una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos adicionales con base en sus prioridades, distintas a las intenciones de los diseñadores.

*Atención a la salud.* El PPO actúa casi solo por el lado de la demanda de servicios, pues las acciones para ampliar la oferta se consideran fuera del mismo. La exclusión de las localidades que carecen de servicios de educación y de salud en un radio de 5 km refleja que se buscó que la población atienda más su salud y asista más a la escuela en las instalaciones preexistentes. El cambio básico consistiría en promover la asistencia más frecuente que, sin embargo, toma la forma de una coacción: «si quieres los apoyos, tienes que asistir cuando te digo». Se les paga por ir a la clínica y a la escuela. Se crea un mercado de asistencia escolar y a la clínica, diría orgulloso un neoliberal creyente.

*Educación.* Es la línea crucial, tanto porque en torno de ella se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho que las becas educativas representan las mayores transferencias monetarias del PPO. Aquí también se busca estimular la demanda más que ampliar (o mejorar) la oferta. Otorga becas educativas por la asistencia regular desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato, crecientes conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, más altas para las niñas que para los niños (van de 140 pesos en tercero de primaria a 895 pesos en tercero de preparatoria para niñas). Esta última es 2,7 veces el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. El diseño de esta línea tiene varios problemas: 1) No es claro por qué las becas empiezan en tercero de primaria. El documento original del programa señala, por un lado, que «es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías», pero por otro señala que, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que «es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)», aunque esta afirmación no está cuantificada. Tendría que haberse verificado la validez de la afirmación, contenida en el documento del proyecto, que la deserción escolar es mayor a partir del tercero de primaria, distinguiendo deserción de reprobación, pues parte de esta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades, problemas que no se resuelven con becas en efectivo, sino con atención médica y acceso a lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela porque ya aca-

baron todos los grados que la escuela ofrece (y las incompletas pueden terminar en el tercer o cuarto grado). 2) No se explica por qué no se otorga la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza rural: el carácter estacional del hambre, que se agudiza (en la mayor parte del país) de julio a octubre (los meses anteriores a la cosecha de maíz). 3) El argumento de que la beca de las niñas a partir de secundaria debe ser más alta porque suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años se contradice con otro argumento, del mismo documento, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar, que es, en general, más alto para los niños. 4) La forma de pago bimestral puede dar lugar a pautas indeseables de uso de los recursos porque en hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada. Agustín Escobar señaló al respecto:

Las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago del Progresá. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios.

Después de operar durante 13 años, el Programa Progresá-Oportunidades (PPO) está en crisis de credibilidad. Ha transcurrido un período suficientemente largo para que se pueda observar si su objetivo principal, *romper la transmisión intergeneracional de la pobreza*, se está cumpliendo. Los niños y jóvenes de ambos sexos de las primeras cohortes (solo rurales), habiendo sido becados desde tercer año de primaria, han terminado la secundaria y, algunos, la preparatoria; y una parte importante de ellos y ellas están trabajando o buscando trabajo. Por ello, en la ronda de evaluación 2008 del PPO se buscó evaluar la inserción laboral y los ingresos de estos «egresados». <sup>4</sup> En la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social, Rodríguez y Freije señalan que: «Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general.» Encuentran que, entre los varones, sí hay un efecto positivo del PPO, pero este es negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula:

En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas (p. 20 del vol. cit. en n. 7).

Estos hallazgos han sido matizados de diversas maneras. Por una parte, en la evaluación citada se aclara que «la muestra utilizada corresponde solo a jóvenes que han permanecido en las localidades beneficiarias y que alrededor del 64% de los jóvenes que deberían haber sido encuestados han migrado desde 2003». Añade que no hay evidencias de que los jóvenes beneficiarios del PPO tiendan a migrar más que los no beneficiarios, y refiere a un estudio adicional que dio seguimiento a los migrantes para evaluar, en ellos, el efecto del

4 Lamentablemente, se hizo rompiendo el modelo de evaluación instituido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), según la cual es el CONEVAL el que lleva a cabo, directamente o contratando a terceros, la evaluación, lo que debería garantizar la neutralidad de la misma. Pero en 2008, el financiamiento «provino fundamentalmente del mismo programa» (SEDES, 2008). El modelo instituido por la LGDS busca garantizar la libertad total de los evaluadores, lo que se garantizaría si es un organismo relativamente autónomo (como el CONEVAL) el que paga (el cliente), pero no si el cliente es el mismo organismo evaluado.

programa. Analizar este estudio es un pendiente. Sin embargo, en la evaluación cualitativa dirigida por Mercedes González de la Rocha se desmiente la supuesta no evidencia sobre la mayor tendencia a migrar de los más educados:

Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales y los menos escolarizados son los que se quedan a residir y trabajar en sus lugares de origen.

Por otra parte, esta autora prevé que tampoco los migrantes graduados del PPO tendrán en EE.UU. mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Todo ello sin incluir la crisis en EE.UU. Argumenta acertadamente así:

Es importante señalar que estos son nuevos migrantes (con un perfil distinto a los que los han precedido). Por lo tanto, las redes existentes [que son las que les permiten emigrar] no responden a las características de los nuevos flujos. Muchos migrantes oaxaqueños relativamente exitosos laboran con sus parientes en negocios informales o familiares en la Ciudad de México o en EU. Aunque sus habilidades escolares son bienvenidas, no son los empleos que les pueden brindar los beneficios que corresponden a su escolaridad. Hay cierto optimismo en el sentido de que algunos de los primeros migrantes con nivel bachillerato o universitario servirán como puente hacia mejores redes para los jóvenes que sigan sus pasos. Pero este proceso está por verse.<sup>5</sup>

El PPO es el pionero reconocido (aunque no fue el pionero real) de lo que ahora se llaman Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (PTCE), sobre los cuales se empieza a acumular una amplia bibliografía. Se entiende por PTCE, dicen Ibararrán y Villa (2010), aquellos que otorgan transferencias monetarias, generalmente a hogares pobres, con la condición de que estos lleven a cabo «inversiones pre-especificadas en el capital humano de sus hijos», aunque en realidad las condicionalidades pueden referirse a conductas de todo tipo que deban cumplir los beneficiarios. Añaden que el análisis de los PTCE se está orientando hacia valorar su efectividad en contribuir al propósito de interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza. Para ello, dicen citando a Fizbein y Schady (2009), una vez que los PTCE cumplen con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud, se requieren dos condiciones adicionales: 1) que estas mayores asistencias se traduzcan, efectivamente, en mejor aprendizaje y mejor salud; y 2) que los individuos más sanos y mejor educados se inserten exitosamente en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Pero Fizbein y Schady señalan que los resultados obtenidos por el PPO son mixtos, es decir, en unos casos sí se cumple y en otros no la primera condición. Ibararrán y Villa añaden que si no se cumple la primera condición, es muy poco probable que se cumpla la segunda.

En la evaluación cualitativa citada del PPO, González de la Rocha señala:

Al panorama desalentador de los mercados laborales se suma el tema de la provisión (y calidad) de los servicios de educación y salud [...]. Sin embargo, existen graves deficiencias en todas las microrregiones estudiadas respecto a la provisión de estos servicios [...] las etnografías muestran un *panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad*.

5 González de la Rocha, al incluir el nivel universitario, desborda los posibles efectos del PPO que no otorga becas en ese nivel. Por otro lado, pareciera que las redes de reclutamiento de migrantes solo funcionan para actividades informales pero no para trabajadores formales. Por otra parte, las habilidades adquiridas de lectura y escritura en español (muy deficientes, como señala la autora) tendrán, además, muy bajo valor ya que sus portadores no dominan el inglés.

Las etnografías realizadas, que incluyen la denominada etnografía del aula y etnografía de la consulta, además de entrevistas a maestros, médicos y enfermeras y estudios de caso de distintos tipos de hogares, obtuvieron evidencias sobre los problemas que merman la calidad de la atención: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados tanto en los planteles educativos como en las clínicas y centros de salud. Hay numerosas localidades [...] que no cuentan ni con escuelas ni con centros de atención a la salud [...]. Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, *la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas* (González de la Rocha, 2008, énfasis añadido).

La *teoría ingenua del capital humano* lleva a una interpretación errónea de la evidencia empírica entre los economistas ortodoxos. De la evidencia horizontal o de sección cruzada (en un mismo año la situación de diferentes personas) que muestra que a mayor nivel educativo los ocupados obtienen mayor ingreso, deducen que aumentar la educación de un niño o niña llevará a que cuando se incorpore al mercado de trabajo obtenga ingresos más altos. De ahí el diseño del PPO y los PTCE en general, que apuestan a educar más a las nuevas generaciones para que no sean pobres en el futuro. Sin embargo, omiten mirar el panorama macrosocial en el cual se observa que, por ejemplo en México, entre 1981 y 2000, el logro educativo de las personas creció en 24,9%, mientras un indicador alternativo al PIB per cápita (el consumo total, privado más público) creció solo en 1,9%. Al tomar en cuenta la desigualdad tanto en educación como en el consumo, construyendo los conceptos de logro igualitario equivalente en educación y consumo, el contraste entre ambos se mantiene. El consumo total igualitario equivalente disminuyó en 7,4% entre 1981 y 2000, mientras la educación igualitaria equivalente aumentaba en 15%. Ibararrán y Villa incurren en el mencionado error al deducir de un análisis de sección cruzada que «era razonable esperar que el programa tuviese impacto positivo en términos de ingresos de los egresados». Estos autores proceden a revisar la ronda 2008 de evaluaciones del PPO y sintetizan sus hallazgos de la siguiente manera:

Behrman *et al.* informan de los impactos de largo plazo en menores que recibieron beneficios del PPO desde que el programa empezó y que tenían 36 meses de edad o menos entonces. Encuentran efectos positivos en las pruebas psicológicas de SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) y WASI (Wechsler Abbreviated Scale of Intelligence), que son pruebas de problemas de conducta y emocionales, la primera, y de inteligencia, la segunda. *Pero no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición.* Parker y Behrman, en términos de logros educativos encontraron solo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5,4%. En general los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera *et al.* analizaron resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades. *Los resultados muestran que los beneficiarios del PPO tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas,* y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas, y que las niñas obtienen mayores logros que los niños. Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. *Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.*

Ibararrán y Villa reseñan también la evaluación realizada por Rodríguez y Freije que se analizó antes y que muestra que, entre los egresados que permanecen en su localidad de

origen, el impacto del PPO en términos de inserción y movilidad laboral es nula o incluso negativa. Concluyen que la preocupación existente sobre el hecho de que los beneficiarios del PPO no están obteniendo empleos productivos y de buena calidad no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre 2000 y 2006. «Resulta claro, concluyen, que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejorías en el mercado de trabajo. El empleo asalariado, asociado con mejores resultados en términos de actividades generadoras de ingresos en las áreas rurales, decreció significativamente, mientras aumentó el trabajo familiar». En conclusión, no se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady.

Lo presentado es la crónica del fracaso anunciado del PPO en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio PPO y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

Para estudiar el PPO es necesario leer con cuidado los escritos de Santiago Levy, presentado como su «principal arquitecto» en la contraportada de su libro más reciente<sup>6</sup> sobre este programa. Santiago Levy es un economista de derecha muy inteligente. Escribe bien, va al grano y es convincente. Reseñarlo críticamente requiere «deconstruir» sus argumentos uno por uno. Empieza diciendo:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza basado en incentivos para mejorar el capital humano de aquellos que vivían en la pobreza extrema. PPO fue una iniciativa novedosa, en tanto que: a) buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados por transferencias de ingresos en efectivo [...] dándole completa libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; b) condicionó la recepción de las transferencias de efectivo a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; c) para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; d) adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social (*welfare*); e) incluyó la evaluación de la operación y el impacto del PPO como parte de su diseño; f) aplicó lineamientos muy estrictos para la selección de beneficiarios; g) entregó los beneficios directamente a los beneficiarios, sin intermediarios (Levy, 2006: 1-2).<sup>7</sup>

En estos siete puntos Santiago Levy sintetiza los rasgos centrales del PPO pero omite algunos de ellos, como la entrega del dinero a las madres de familia. El punto d) no se cumplió porque no había nada en el diseño del PPO que lo hiciera efectivo. En los hechos son muy pocos los hogares que salen del PPO. Por tanto, *sí* se fomenta una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social pública.

6 *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Brooking's Institution Press, Washington, D.C., 2006. Antes publicó, en coautoría con Evelyne Rodríguez, *Sin Herencia de Pobreza*, Banco Interamericano de Desarrollo- Planeta, México, 2005.

7 El PPO no fue tan novedoso como pretende Santiago Levy. En Honduras hubo un precedente totalmente independiente financiado por el BID que se inició en 1990, llamado «Programa de Asignación Familiar» (PRAF-I), que puede ser considerado el primer programa de Transferencias de Efectivo Focalizadas y Condicionadas (TEFC) y que, como el PPO, también incluía un modelo de evaluación complejo. En el PRAF-I: «los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a la escuela y a los controles de salud» (Cohen, Franco y Villatoro, 2006: 290). Las similitudes con el PPO cubren otros aspectos. Para una descripción y análisis de PRAF-I y PRAF-II véase el volumen completo. Este precedente muestra que ni Progresa ni Levy inventaron las transferencias condicionadas y que PRAF-I es un precedente directo del PPO. También significa que el modelo de capital humano promovido mediante TEFC ya estaba en la agenda del BID (y también del Banco Mundial, como lo muestra la lectura del texto citado) antes del Progresa.

Si bien Santiago Levy señala aquí que el PPO busca aumentar el «capital humano de los pobres» y en otras partes añadirá que, con ello, se busca interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza, no adopta la teoría ingenua (o unilateral) del capital humano, que cree que el aumento de este entre los hijos e hijas de los pobres extremos es condición suficiente para que no sean pobres cuando sean adultos. Levy sabe que se requiere también crecimiento y desarrollo. Así señala que:

Primero. El PPO no es la estrategia de México para la reducción de la pobreza. El programa era parte de un amplio rediseño de la política de pobreza y fue lanzado conjuntamente con otras medidas para conformar una estrategia integrada de combate a la pobreza [que] *consiste de tres componentes*: programas para mejorar el capital humano de los pobres; aumentar sus oportunidades de percepción de ingresos a través de empleo temporal, crédito y programas de desarrollo rural y similares; y mejorar la infraestructura física en las regiones pobres a través de vivienda, construcción de caminos, electrificación y proyectos de manejo de agua, entre otros. El PPO se dirige al primer componente de la estrategia, particularmente a subsidiar la demanda de servicios de salud y educación. Segundo, *PPO no incrementará directamente el crecimiento ni erradicará la pobreza por sí mismo*. Para erradicar la pobreza, el PPO deberá reforzarse por el éxito de los otros componentes de la estrategia de pobreza e, *igualmente, por las políticas macro y micro-económicas* (en relación con la estabilidad fiscal y de precios; incentivos para la inversión, la innovación, y la creación de empleos) que tienen un impacto más directo en el crecimiento que el programa (Levy, 2006: 19-20, énfasis añadido).

Una estrategia que existió más en la mente de Levy que en la realidad, y que muestra su visión limitada, coherente con su postura neoliberal centrada en el mercado y los incentivos. Pero Santiago Levy sabe que esos jóvenes mejor educados necesitarán encontrar empleos bien remunerados para superar la pobreza. Lo que no parece saber es que la educación (centro del enfoque del PPO) *no es un bien absoluto sino relativo, un bien posicional*. No leyó a Hirsch o no lo asimiló:

*La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende en medida creciente no solo de su propio consumo sino también del consumo de los demás*. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás. Su comida es un asunto enteramente individual. En términos técnicos, *es un bien privado puro*. En el otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación. El aire puro es un producto social. En términos técnicos está cerca de ser un *bien público puro*. Estos casos extremos, sin embargo, son relativamente pocos. Recientemente economistas especializados en estos temas han reconocido que *la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público*. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado en su esencia —esto es, en la satisfacción o utilidad que genera— por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas; y en ese sentido específico puede decirse que *contiene un elemento social*. Así, *la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación*. *El valor para mí de mi educación depende no solo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo*. La satisfacción derivada de un automóvil o de una casa de campo depende de las condiciones en que puedan ser usados, que estarán fuertemente influidas por cuántas otras personas los usan. La congestión es más visible en sus manifestaciones físicas, en los embotellamientos de tráfico. Pero *la congestión de tráfico puede verse como un mero caso especial del fenómeno más amplio de la congestión social, que a su vez es una faceta importante de la escasez social*. Esta expresa la idea de que las buenas cosas de la vida están restringidas no solo por limitaciones físicas para

producir más de ellas sino también por *límites de absorción en su uso. Donde el medio social tiene una capacidad restringida para extender el uso sin deteriorar la calidad, impone límites sociales al consumo*. De manera más específica, se impone un límite a satisfacciones que dependen no del producto o servicio de manera aislada sino de las condiciones de uso circundantes *Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño* (Hirsch, 1976: 3-4, énfasis añadido).

Las evaluaciones del impacto educacional del PPO se han realizado en términos del incremento absoluto del nivel educativo de los beneficiarios comparándolo, en el mejor de los casos, con el nivel educativo de los pobres extremos no beneficiarios (es decir, concibiendo la educación como un bien económico y no como bien posicional); pero la lectura de Hirsch nos llevaría a pensar que la comparación hay que hacerla con los que van estar en la cola de los empleos que permiten superar la pobreza, cuyo nivel educativo también ha estado aumentando.

El PPO es un ejemplo de aplicación de los principios de subsidiariedad y focalización. Pero además, al introducir las condicionalidades revela que se basa en el «principio de que los pobres extremos no saben lo que necesitan o no saben lo que necesitan sus hijos» y, por tanto, deben ser obligados a adoptar ciertas conductas que dan prioridad a la educación, la alimentación y el cuidado de la salud de los miembros del hogar y, sobre todo, de las nuevas generaciones. También se podría decir que, al adoptar la teoría ingenua del capital humano, actúan bajo el «principio de que la oferta de mano de obra más educada crea su propia demanda». Por último, y considerando un aspecto muy negativo del programa, que no se ha abordado antes, sobre todo en el medio rural, la focalización a hogares específicos (que no es la única focalización posible, siendo alternativas importantes la focalización territorial o por comunidad o barrio y, en el caso de educación, la focalización a escuelas públicas) conlleva el «principio de que la sociedad civil está organizada solo en hogares nucleares» y el bienestar de las personas se decide solo ahí. Esta, que es una verdad a medias para la sociedad urbana, donde la comunidad ha desaparecido, está muy lejos de la verdad en las comunidades campesinas, sobre todo las indígenas, donde la comunidad juega un papel importante en el bienestar de todos los individuos. Al incluir algunos hogares y excluir a otros, aun en comunidades muy pobres, el PPO erosiona el tejido social comunitario. Los hogares excluidos del PPO se sienten excluidos de la comunidad y dejan de contribuir a las tareas comunitarias. El resultado en el bienestar puede ser negativo.

### **3. El modelo social alternativo esbozado en el DF: enfoque de derechos y universalismo**

Aunque de manera semiconsciente, incompleta y titubeante, se ha estado esbozando en el Gobierno del DF un modelo de política social que (en parte) se puede caracterizar por los principios que fueron incorporados explícitamente en La Ley de Desarrollo Social del DF (LDS) y por la definición del objeto de la Ley (art. 1), que consiste, entre otras cosas, en:

- 1 *Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;*

- II *Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal* en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social;
  - III *Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas*, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales; [...]
  - IV *Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social*; [...]
  - IX *Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales* [...]
- XIII Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del *derecho a la ciudad*; [...]

Los tres principios centrales enunciados en la propia Ley, que expresan de otra manera lo ya contenido en lo citado, son la universalidad, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un enfoque de derechos y la lucha contra la desigualdad. Hubiese sido posible y deseable (pero no ocurrió) haber incluido también como principio lo expresado en la fracción I citada: el Principio de la Responsabilidad Social del Estado que contrasta con el de Subsidiariedad del Estado del neoliberalismo. Las ideas centrales en torno a los dos primeros principios incluidos en la LDS son: a) la *política social se dirige a todos* y no solo a los pobres extremos como en el modelo neoliberal: «La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad...» (Principio Universalidad, LDS, art. 4-I); b) el mismo Principio añade: «...y tiene por propósito *el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales*, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes». En el Principio IX, Exigibilidad, se establece que los derechos «serán progresivamente exigibles» pero condiciona tal exigibilidad a la «disposición presupuestal con que se cuente». Con ello se pone en evidencia que hizo falta añadir un principio más: el de la no subordinación de la responsabilidad social del Estado a la política fiscal, para que esta persiga la recaudación que las metas de la política social requieran. Así se entendió al formular algunos de los derechos específicos en ley específica, como el de la pensión alimentaria para adultos mayores. En efecto, la ley que establece este derecho estipula que:

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal *deberá incluir* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, *la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal.*

Artículo 3.-*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.*

Nótese el agudo contraste. Mientras el Principio de Exigibilidad queda condicionado (subordinado) a la «disposición presupuestal con que se cuente», la «Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal» impone la obligación absoluta de cumplir con el derecho para todos los adultos mayores de esa edad, de manera que se reconoce y se explicita que la disposición presupuestal es una variable de política y no una constante dada (casi por fuerzas naturales o divinas) o variable exógena.

Los cuatro siguientes principios (Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social y Justicia Distributiva) marcan la postura de la política social respecto a la equidad y la desigualdad. La igualdad se identifica como el «objetivo principal del desarrollo social» en agudo contraste con las políticas neoliberales, que (al menos en los hechos, no necesariamente en la retórica) no tocan la desigualdad y solo buscan paliar la pobreza extrema. Por ello es muy importante la fracción IV del art. 1 (ya citada), al enmarcar la política de lucha contra la pobreza en la política contra la desigualdad.

Hagamos aquí un paréntesis para introducir el concepto de *igualdad de oportunidades*. En la ideología neoliberal la igualdad buscada es solamente la igualdad de oportunidades, nunca la de resultados; mientras que, como se aprecia, la LDS apunta a la igualdad de resultados o, por lo menos, a disminuir la desigualdad de resultados. En su hermoso y pequeño libro *Why Not Socialism?*, Gerald A. Cohen distingue tres tipos de igualdad de oportunidades (2009: 14): a) la *igualdad burguesa de oportunidades*, que elimina restricciones de estatus socialmente construidas, formales e informales; amplía las oportunidades de las personas eliminando restricciones impuestas por la asignación de derechos y por las percepciones sociales fanáticas y prejuiciosas —podríamos interpretar a Cohen diciendo que, sobre todo, busca eliminar la discriminación formal e informal—. b) La *igualdad de oportunidades liberal de izquierda* va más allá: combate los efectos constrictivos de las circunstancias sociales, de nacimiento y crianza que constriñen no al asignar un estatus inferior a sus víctimas, pero de todas maneras llevándolos a trabajar y vivir bajo desventajas sustanciales. Si la igualdad de oportunidades liberal de izquierda se lograra plenamente, los destinos de las personas dependerían de sus talentos natos y de sus decisiones pero ya no de sus antecedentes sociales, señala Cohen. Las políticas que se implementan para buscar tal igualdad incluyen programas educativos que buscan que los niños de ambientes familiares carenciados empiecen al mismo nivel que los demás (*head-start education*: educación sin desventajas iniciales; como el nombre de un programa federal de México anunciaba: arranque parejo en la vida). Según Cohen, este tipo de igualdad de oportunidades corrige las desventajas sociales pero no las desventajas natas o de nacimiento. c) La *igualdad socialista de oportunidades* trata las diferencias de nacimiento como una fuente adicional de injusticia, pues al igual que las diferencias de antecedentes sociales no son resultado de la libre elección. Por tanto, esta forma de igualdad de oportunidades busca corregir todas las desventajas no elegidas por las cuales las personas no se pueden considerar responsables. Cohen dice que cuando prevalece la igualdad socialista de oportunidades las diferencias de resultados reflejan solo diferencias de gustos y elección, no diferencias en capacidades y poderes naturales y sociales. En toda la tipología no se observa dónde se corrigen las diferencias de propiedad heredadas o las ventajas derivadas de la riqueza familiar. Si vía la igualdad liberal de izquierda logramos que Pedro, un joven de familia muy pobre, se gradúe de médico en condiciones semejantes de conocimientos y habilidades a las de los jóvenes provenientes de la clase media y alta, no es verdad que logremos que las diferencias de resultados reflejen solo las diferencias de gustos y elección, ya que mientras algunos compañeros graduados abrirán, con el apoyo familiar, consultorios en la zona exclusiva de la ciudad, Pedro tendrá que conformarse, en el mejor de los casos, con trabajar como médico asalariado en los servicios públicos de salud. La presentación de Cohen hace suponer que las oportunidades existentes en este mundo son solo como trabajador asalariado. A pesar de este defecto, la tipología podrá ayudarnos a explorar el sentido profundo del concepto de igualdad.

La idea de igualdad no se queda, en la LDS, en abstracto, sino que se operacionaliza como «mejora continua en la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad», y como «abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales». Sin embargo, es este probablemente el principio que menos se ha aplicado y respecto del cual las facultades e instrumentos de política de los que dispone el gobierno del DF resultan totalmente insuficientes. Los instrumentos con los que sí se cuenta, como algunos impuestos y tarifas, no se han hecho suficientemente progresivos como para tener un efecto significativo en la desigualdad. La reciente eliminación (casi total) del impuesto a la tenencia de automóviles (excepto los muy lujosos) apunta, además, en sentido inverso, pues este era un impuesto progresivo.

Analicemos los siguientes tres principios con base en la tipología de Cohen. El de Equidad de Género consiste en: «La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo». El enunciado tiene dos partes: en la primera se busca eliminar una restricción de estatus, es decir, toda discriminación hacia las mujeres por ser mujeres. Corresponde a una igualdad burguesa de oportunidades en el esquema de Cohen. La segunda parte del enunciado aborda la esfera privada de las relaciones entre mujeres y hombres, y se propone eliminar algunos de sus rasgos negativos frecuentes. El Principio de Equidad Social es más general que el anterior que está contenido en este: «Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en roles [sic] de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra». En este caso, todo el enunciado pertenece claramente a la categoría de igualdad burguesa de oportunidades. Por último, el Principio de Justicia Distributiva señala: «Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social». Este principio, como el de Igualdad, establece una regla distributiva, en este caso del gasto público, que debe dirigirse prioritariamente a los que se encuentran en situaciones desventajosas. En ambos casos se busca actuar directamente en los resultados más que en las oportunidades (estas se habrían emparejado, pero solo en el sentido de igualdad de oportunidades burguesa en los dos principios de equidad). La idea de dar prioridad a los más necesitados no se deslinda, sin embargo, de la focalización que la propia Ley más adelante aborda, dándole preferencia a la focalización territorial.

Si a nivel del Gobierno Federal el Programa Oportunidades simboliza el paradigma de su nueva política social, como dice Yanes, a nivel del GDF ocupa similar lugar la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En el DF a partir de la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001), se ha venido configurando (aunque con importantes excepciones) un modelo de transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que se ha extendido (aunque de manera no plena) a otros programas: a) el de personas con discapacidad (que es incondicional pero está focalizado territorialmente); b) Prepa Sí (que está focalizado a las preparatorias públicas, tiene condicionalidades y diferencia de monto de las becas según calificaciones) y que contrasta con c) las becas del IEMS (Instituto de Educación Media Superior) para sus estudiantes, que son incondicionales e iguales para todos; d) el seguro de desempleo, que es una transferencia monetaria, condicionada a la

búsqueda activa de empleo, temporal (6 meses) y que solo protege a quienes han perdido un empleo formal; e) niños talento, que es una transferencia monetaria y acceso a cursos extracurriculares para niños y niñas con promedio de 9 o más de calificaciones; y f) útiles escolares, que en vez de transferencias monetarias otorga transferencias cuasi-monetarias (vales para útiles) y está focalizado a la escuela pública.

Mientras en el Gobierno Federal (GF) se eliminaron todos los subsidios generalizados a bienes y servicios básicos y se sustituyeron por el POP, el GDF ha mantenido el subsidio al Metro, a los autobuses del propio gobierno y al consumo doméstico de agua, para nombrar solo los subsidios más importantes. Habría que considerar también las transferencias de bienes en el DF como los uniformes escolares. No obstante que todas las transferencias y subsidios tienen un impacto directo sobre el ingreso de familias y personas, no se han diseñado e instrumentado como parte de una política explícita de apoyo al ingreso de las personas y las familias, sino como programas y medidas relativamente aisladas unas de otras.

Conviene hacer otro paréntesis para introducir la concepción de la ciudadanía de T. H. Marshall, y conviene hacerlo citando su introducción del tema:

Haciendo honor a mi carácter de sociólogo, empezaré diciendo que me propongo dividir la ciudadanía en tres partes: civil, política y social. En los viejos tiempos estas partes estaban trenzadas en un solo hilo. Los derechos estaban mezclados porque las instituciones estaban amalgamadas. Los derechos sociales también estaban amalgamados y derivaban del estatus, el cual no era uno de ciudadanía en nuestro sentido moderno. En la sociedad feudal estatus era la marca de clase y la medida de desigualdad. No existía una colección uniforme de derechos y obligaciones de la cual todos los hombres —nobles y comunes, libres y siervos— estuviesen dotados en virtud de su membresía en la sociedad. No había, en este sentido, *ningún principio de igualdad ciudadana que contrastar contra el principio de desigualdad de clases* (Marshall, 1965: 78-79, énfasis añadido; el ensayo citado fue una conferencia impartida en la Universidad de Cambridge en 1949).

Marshall define las tres partes de la ciudadanía. Sus definiciones se han plasmado en el cuadro 1. La ciudadanía plena supone la presencia de las tres partes de la ciudadanía que se expresan en los respectivos derechos: la *ciudadanía civil* en derechos civiles: libertades de expresión y creencia y en los derechos a la propiedad, a celebrar contratos, trabajar y a la justicia; la *ciudadanía política* en el derecho a participar en la elección y en el ejercicio del poder político; y la *ciudadanía social* en los derechos sociales que Marshall expresa destacando el aspecto global del bienestar y acentuando que debe cubrir todo el rango desde un mínimo que ve como un *modicum* de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado. Es decir, lo que Martha Nussbaum llamaría una «vida verdaderamente humana».

Pero además en la parte final del texto citado Marshall enuncia claramente que la ciudadanía impone el sello de *igualdad* en el seno de una sociedad marcada por la división de clases y, por tanto, por la *desigualdad*. Más adelante en el mismo clásico ensayo, Marshall desarrolla el carácter conflictivo de la relación entre ciudadanía y clase social:

La ciudadanía es un estatus conferido a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen dicho estatus son iguales con respecto a los derechos y obligaciones con los que está dotado tal estatus. No hay un principio universal que determine cuáles deban ser tales derechos y obligaciones [...]. La clase

social, por su parte, es un sistema de *desigualdad* [...]. Si mi aseveración de que los derechos sociales han sido una institución en desarrollo en Inglaterra al menos desde la última parte del siglo XVII, entonces es claro que su desarrollo coincide con el ascenso del capitalismo, que es un sistema no de igualdad sino de desigualdad. Aquí hay algo que requiere una explicación. ¿Cómo es que *dos principios opuestos* pudieron crecer y florecer en el mismo suelo? ¿Qué hizo posible que ambos se reconciliaran y se convirtieran, al menos por un tiempo, en aliados más que en antagonistas? La pregunta es pertinente pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema capitalista de clases han estado en guerra (1965: 92-93).

Cuadro 1

## Tipos de derecho constitutivos de la ciudadanía según T. H. Marshall

Tipo de derecho y ciudadanía	Contenido	Instituciones involucradas
Civil	Libertades de expresión, pensamiento y creencia, derecho de la propiedad, a realizar contratos, a trabajar, y a la justicia (defender y afirmar todos los derechos propios en igualdad con otros a través del debido proceso).	Cortes de Justicia
Político	Derecho a participar en el debido ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de poder o como elector de tales miembros.	Parlamentos y Consejos 'Municipales'
Social	Todo el rango, desde el derecho a un <i>modicum</i> de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.	Sistema educativo; servicios sociales

Elaboración: JB.

David Martínez (2011: 73-88) sostiene que el paradigma de política social del DF (que se refiere a los tipos ideales y que se diferencia del concepto de régimen de bienestar que describe lo que opera en la realidad) tiene tres características centrales: 1) Se funda en el enfoque de derechos, particularmente en el de derechos humanos. 2) Se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo. 3) Posee un alto grado de institucionalización, compleja y creativa. Martínez explica que la primera característica está asociada a la idea de dignidad humana y «pone énfasis en las libertades democráticas —lo que ha dado pie para impulsar reformas inéditas en el campo de los derechos sexuales— y en la igualdad básica entre todas las personas» (Martínez, 2011: 78). Continúa señalando: «Se concibe un Estado laico, garante del goce de derechos, lo que significa que tiene la obligación de promoverlos, protegerlos, garantizarlos, respetarlos, enfrentar su exigibilidad y en su caso reparar el daño». En cuanto a la segunda característica, Martínez señala, siguiendo a Barba, que el paradigma «declarado por el DF tendría las siguientes características» (cito solo algunas): Estado garantista en el cual las personas son ciudadanos, sujetos de derechos al margen de su situación en el mercado, y no únicamente individuos; el propósito de la política so-

cial es el ejercicio de los derechos sociales y la restitución del tejido social; se busca desfamiliarizar (propósito que entiende como quitarle cargas a la familia, lo cual aquí se interpreta de otra manera); se le otorga al mercado un papel marginal; criterio universalista de acceso a prestaciones; solidaridad social y generosidad como valores centrales; una concepción de la pobreza como un asunto estructural, ligada a la dinámica del trabajo y a la desigualdad; la participación como un atributo ciudadano (Martínez, 2011: 79). Respecto a la tercera característica, se refiere sobre todo a la brecha de implementación entre el paradigma y el régimen.

Pablo Yanes (2011) caracteriza en los siguientes términos la concepción de la política social vigente en el DF:

Su sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a esta con la política económica. Por ello mismo se establece como valor fundamental de su política el logro de la *igualdad de derechos*.

En el trabajo citado, Yanes compara esta concepción con la que prevalece en el Gobierno Federal (GF) y adopta como ejemplo paradigmático de la primera la Pensión Universal Ciudadana y de la segunda el Programa Oportunidades. Concluye así la comparación que hace de ambas:

Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos orientaciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda es universal; el primero condicionado y la segunda, exigible; el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado; el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda *construye ciudadanía y autonomía social*.

Aunque aquí se coincide en algunos aspectos con Martínez y con Yanes, en el cuadro 2 se presenta una comparación entre el paradigma (no el régimen) de política social o de bienestar social del GF y el del GDF, que incluye aspectos no incluidos por estos autores y que interpreta el concepto de desfamiliarización de manera distinta que Martínez.

En los ocho rubros, los paradigmas dominantes en el Gobierno Federal (GF) y en el del DF (GDF) son opuestos, pero con muchas tensiones e insuficiencias de definición en el caso del GDF. Mientras (rubro 1) para el GF el Estado, siguiendo lo postulado en la ideología neoliberal (Hayek, Friedman) y en la doctrina social cristiana (DSC), tiene un rol subsidiario y solo debe intervenir cuando fallan el mercado y la familia, en el del GDF el Estado es, en principio, un Estado socialmente responsable: es el sujeto obligado de los derechos sociales.

## Cuadro 2

**Comparación entre el paradigma de política social  
del Gobierno Federal y del Gobierno del DF**

Rubro	Gobierno Federal	Gobierno del DF
1. Tipo de Estado	Subsidiario	Socialmente responsable
2. Igualdad valiosa/ buscada	De oportunidades	<i>De resultados</i>
3. Libertad valiosa/ buscada	De elección económica sin libertad sexual, conyugal y reproductiva	Libertad vital, incluyendo la sexual, conyugal y reproductiva
4. Derechos centrales	Propiedad y comercio	Derechos sociales y cívicos
5. Visión del ser humano	<i>Homo economicus: le bourgeois; pobres con necesidades elementales</i>	<i>Motivado por la autoestima/estima: le citoyen; pobres con necesidades limitadas</i>
6. Población objetivo	Pobres extremos	<i>Grupos vulnerables</i>
7. Logros buscados de la política social	Mercantilizar, familiarizar (fortalecer la autoridad familiar) y empoderar a madres de familia	<i>Desmercantilizar y desfamiliarizar (fortalecer la autonomía individual)</i>
8. Tipo de programas y transferencias monetarias	TM/P FCFI; focalizadas a hogares en pobreza extrema, condicionadas, a la autoridad materna familiar, insuficientes	TM/P UNCII; universalistas o focalizadas territorialmente; incondicionales, al individuo, insuficientes

Nota: los términos en cursivas indican tensión o insuficiente definición en el paradigma.

Elaboración: JB.

En contraste (rubro 2) con el GF, que busca la igualdad de oportunidades burguesa (en el sentido de G.A. Cohen), para el GDF el objetivo buscado es, con tensiones, la igualdad de resultados. Estas tensiones se expresan, por ejemplo, en la negativa de tal igualdad, implícita en el Programa (y la Ley que lo convierte en derecho) de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos, que ofrece un paquete de servicios de salud insuficiente (no incluye el tercer nivel de atención médica) (y la Ley que lo convierte en derecho no señala que tal oferta sea temporal y que se corregirá en el mediano o largo plazo)<sup>8</sup> para quienes no son derechohabientes de la seguridad social, manteniendo

8 Se reproducen a continuación los primeros tres artículos de la Ley que establece tal derecho (énfasis añadido): «Art. 1. Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal. Art. 2. El Gobierno del Distrito Federal [...] deberá garantizar el acceso gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones. Art. 3. Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Dis-

do e institucionalizando, por tanto, un dualismo que niega la igualdad de resultados. En tanto que (rubro 3) la libertad valiosa para el GF es solo la de elección económica, mientras en el campo sexual todos y todas tienen que ser heterosexuales, todo embarazo debe conducir, obligatoriamente, a un nacimiento, y no basta la voluntad de uno de los cónyuges para disolver un matrimonio; en el GDF la libertad ha sido ampliada a los campos sexual, reproductivo y matrimonial. Contrastando (rubro 4) con la visión «liberal de derecha» del GF, en la cual el derecho central es el de propiedad y comercio, en el GDF los derechos centrales son los sociales y las libertades cívicas. Para el paradigma del GF la población objetivo (rubro 6) de la política social debería ser solamente la población en pobreza extrema, ya que (siguiendo implícitamente a Friedrich Hayek) solo ella está impedida de *jugar el juego del mercado*; en cambio, para el GDF hay una gran tensión entre una población objetivo universal (toda la población) que sería la plenamente coherente con el resto de los rubros del paradigma, sobre todo con los derechos sociales, en los hechos (que no han sido explicitados como temporales) *la población objetivo está constituida por los grupos vulnerables* (tercera edad, discapacitados, madres solteras, desempleados, no derechohabientes), que tienen en común con los pobres extremos el que son *merecedores*. El universalismo queda, entonces, como un principio que solo se aplica al interior de dichos grupos vulnerables: todos los adultos mayores, todos los no derechohabientes. Por lo que se refiere a los logros buscados por la política social (rubro 7), el paradigma del GF busca *mercantilizar*, ampliar los mercados y crearlos cuando no existen, ya que en la ideología neoliberal todos los problemas se originan en la inexistencia o el carácter incompleto de los mercados; de tal manera que las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas son la creación de, al menos, tres mercados: yo GF te pago, pobre extremo, para que asistas a la escuela, a la clínica y a las charlas de salud. Tú cumples y yo pago. Además, desarrollo significa (en dicha ideología) ampliación de mercados, y lo que hacen las transferencias monetarias (TM) es ampliar la demanda mercantil. También la política social del GF busca fortalecer la autoridad de la cabeza familiar y empoderar a las mujeres y, por ello, les otorga a ellas las transferencias monetarias del Oportunidades. En cambio, la postura del GDF es ambigua respecto a los logros de *desmercantilizar* (que es consustancial al enfoque de derechos), pero que no está en el discurso explícito del GDF (ni en las leyes ni en los programas), y de *desfamiliarizar* (interpretado como promover la autonomía de los individuos y no como quitarle cargas a la familia), lo que se logra, en las transferencias monetarias, por ejemplo, entregándolas a los individuos y no al jefe o jefa de familia, como en efecto ocurre en la Pensión Alimentaria, en Discapacitados y en Prepa Sí. Las transferencias monetarias, que absorben cada vez una mayor proporción del gasto social del GDF, son *mercantilizadoras* desde el punto de vista de que amplían la demanda de bienes y servicios en el mercado, aunque las transferencias a adultos mayores y a discapacitados, que son incondicionales, suponen el otorgamiento de montos monetarios a las personas por el puro hecho de ser lo que son, sin constituir un pago por una contraprestación (por una conducta de-

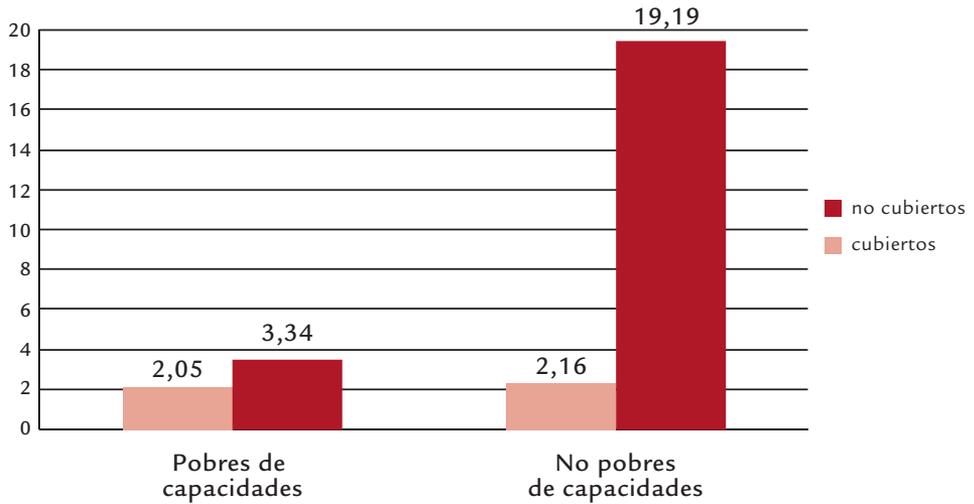
---

trito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos *los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario*». El art. 4 repite lo mismo que el 3 pero referido a la Asamblea Legislativa. Es necesario distinguir dos diferencias con la Ley de la Pensión Alimentaria. Mientras esta precisa el objeto del derecho (al menos medio salario mínimo), la Ley del derecho a los servicios de salud se refiere a un ente dado cuya ampliación cuantitativa o cualitativa no es objeto de la Ley: los servicios médicos disponibles y los medicamentos que proporciona, de manera que se trata de un derecho sobre el acceso gratuito a unos servicios y unos medicamentos dados o disponibles.

terminada) y, por tanto, en ese tramo de la circulación monetaria, desmercantilizan. Por último, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el tipo de programas y transferencias (rubro 8) contrasta agudamente en ambos tipos de gobierno. En contra de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el reglamento de la misma establece que todos los programas del GF deben ser focalizados a la pobreza extrema. Tanto programas como transferencias deben ser, además, condicionados al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertas pautas de conducta, dirigidas a la autoridad familiar, consolidando así el despotismo familiar y resultando insuficientes (muy magras). En el GDF, en contraste, los programas son universalistas (aunque, como se dijo antes, al interior del grupo vulnerable previamente seleccionado), la mayor parte de ellos son incondicionales (aunque las becas de Prepa Sí no lo son), casi todas se entregan a los individuos (adultos mayores, discapacitados, estudiantes), estimulando así la autonomía individual. Sin embargo, aunque son menos magras que las transferencias y programas del GF, siguen siendo muy insuficientes.

Con la evidencia empírica que se cuenta, podemos concluir el contraste entre los modelos sociales del GF y del DF. Se observa lo previsible: los enormes errores de la focalización en el programa Oportunidades (gráfico 6). De acuerdo a los datos oficiales, los 5,39 millones de hogares pobres de capacidades que constituyen, según la SEDESOL federal, la población objetivo del Oportunidades, se confirma que el mismo cubre a menos del 40% (2,05 millones, equivalentes al 38% de los hogares pobres de capacidades); mientras el 62% queda sin cobertura (3,34 millones). Este 62% expresa el error de exclusión. Cuando se considera el número de hogares cubiertos, se aprecia que son 4,21 millones, de los cuales 2,16 millones no son pobres de capacidades, por lo cual el error de inclusión es del 51%. Otra vez, se trata de la crónica anunciada de errores de inclusión y exclusión, pues la bibliografía muestra que ello es siempre así; que no hay manera de lograr una focalización perfecta (ver Cornia y Stewart, 2003: 548-554). El gráfico 7 muestra, por su parte, el impacto que, en la reducción de la pobreza y la indigencia de ingresos (calculadas con el componente de ingresos del MMIP) tienen, a nivel nacional, las transferencias monetarias del GF y en el DF las transferencias monetarias del GDF. Aunque las transferencias monetarias del GDF no fueron diseñadas para reducir la pobreza, paradójicamente lo hacen en una mayor medida que las GF, que sí fueron diseñadas con ese fin. El gráfico 7 muestra que en el DF la pobreza y la indigencia después de transferencias son casi 3% y más del 9% más bajas que antes de transferencias; mientras a nivel nacional las transferencias federales solo logran bajarlas en 1% y poco menos del 7%. Esta evidencia también viene a poner en duda la eficacia de las transferencias focalizadas.

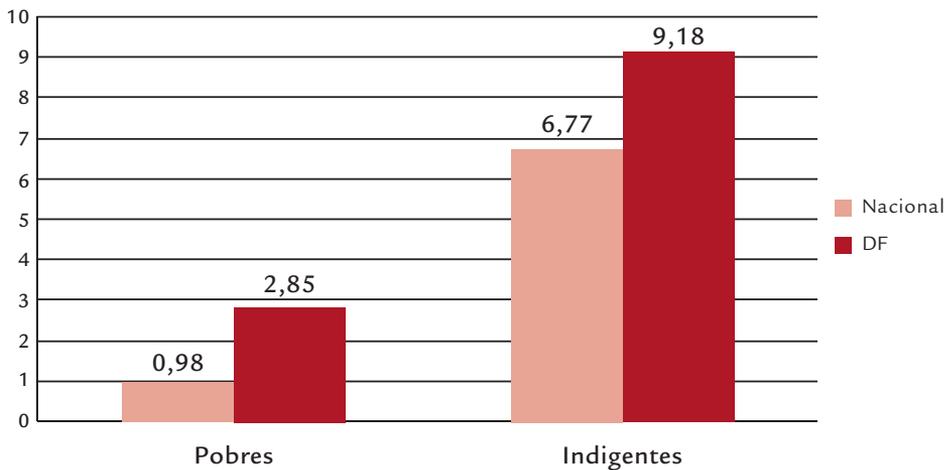
Gráfico 6  
 Errores de inclusión y exclusión en el  
 Oportunidades (millones de hogares, 2008)



Fuente: Simulaciones a partir de la base de datos de la ENIGH, 2008.

Elaboración: JB.

Gráfico 7  
 Reducciones (en %) de la pobreza y la indigencia como resultado de las  
 transferencias monetarias del GF y del GDF, 2008



Fuente: ENIGH, 2008.

Elaboración: JB.

#### 4. Propuesta de reforma de la reforma: para transformar el Estado mexicano en un Estado de bienestar amplio

1. *Punto de partida.* Se debe definir como objetivo central del proyecto de nación alcanzar —en armonía con el medioambiente y los demás pueblos del planeta y en un entorno político de profundización de la vida democrática— la riqueza humana o el florecimiento humano, que consiste en el desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas, y el desarrollo y la aplicación de las capacidades humanas. Es no solamente bienestar humano lo que se busca, sino desarrollo, florecimiento, enriquecimiento del ser humano. No solo la vida buena, sino también la vida plena de todos y todas. La riqueza humana en toda la extensión de la expresión, y no en su sentido mercantil. No la persona que tiene mucho sino la que es mucho. Debe promoverse aquello que propicie el cumplimiento de este objetivo y debe rechazarse lo que lo frene u obstaculice. Los obstáculos más graves que hay que superar son la desigualdad y la enajenación. Por ello, los objetivos derivados centrales son: regulación democrática de los mercados, desmercantilización (de los bienes y servicios básicos, de la fuerza de trabajo y de la vida), y des-enajenación.
2. Los cambios propuestos son radicales y debe actuarse con determinación pero, también, con prudencia y con respaldo democrático; consultando, en los casos importantes, a la población mediante plebiscitos.
3. Requisito indispensable para alcanzar el objetivo es la articulación virtuosa de las políticas sociales, culturales y económicas, que deben concurrir sinérgicamente. Para ello, es necesario superar la separación tajante (hoy vigente) entre la política social y la cultural, por una parte, y la económica por la otra, para lo cual debemos abandonar la noción de que las fuerzas del mercado autorreguladas conducen al óptimo social. Lo deseable es avanzar, como se dijo, hacia una regulación democrática de los mercados y hacia la desmercantilización de los bienes y servicios centrales para la vida buena y plena. Desmercantilizar es quitarle el carácter de mercancía a un bien, servicio, a la fuerza de trabajo, a la tierra y la naturaleza en general. En términos marxistas, es transformar la mercancía (unidad de valor de uso y valor que se expresa en el valor de cambio) en valores de uso. Es necesario también des-enajenar la vida cotidiana, el trabajo y la política.
4. El sistema capitalista, por la desigualdad y la enajenación que le caracterizan, inevitablemente genera pobreza, económica y humana, justamente lo opuesto al objetivo perseguido. La pobreza económica se explica, sobre todo, por la desigualdad inherente al capitalismo; la pobreza humana, por la pobreza económica y por la enajenación, tanto en el trabajo como en el consumo. Los Estados de bienestar (en particular los escandinavos) han aminorado la desigualdad que genera pobreza económica y han logrado, por tanto, reducir sustancialmente la pobreza económica. En cambio, no se han fijado el objetivo de eliminar la enajenación, por lo cual no han avanzado en la misma medida hacia la reducción de la pobreza humana.
5. Por tanto, alcanzar el objetivo central, el florecimiento humano, requiere la creación de un Estado de bienestar auténtico, desmercantilizador y des-enajenante (EBDD). Un EB de nuevo tipo. El EBDD es el instrumento central del proyecto de nación. Necesitamos transformar, por tanto, el Estado mexicano en un EBDD entendido en sentido amplio, es decir que incluya tanto la política económica como la social y la cultural, y cuyos objetivos vayan más allá de la eliminación de la pobreza económica y procuren también la erradicación de la pobreza humana.

En el centro de toda concepción de izquierda del EB está la extensión de los derechos sociales, los que pueden verse desde la perspectiva de la desmercantilización: toda extensión de los derechos sociales disminuye el estatus de mercancía de las personas pero solo en el límite (cuando entre los derechos está incluido el derecho a un ingreso ciudadano universal —ICU—) permite que el nivel de vida se independice de las fuerzas del mercado; es una desmercantilización radical que hace posible que el sostenimiento de la vida no dependa de la previa venta de la fuerza de trabajo. Para ser completa, debe incluir también la desmercantilización de la tierra y de la naturaleza en su conjunto.

6. ¿Cómo saber si un Estado es un EB? Una respuesta es que un EB auténtico es aquel en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias diarias están dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares. Al aplicar este criterio, muchos Estados autoproclamados como EB no lo serían. Otra forma de respuesta deriva de la distinción entre EB residuales e institucionales. Mientras en los primeros el Estado únicamente asume la responsabilidad cuando familia o mercado fallan (principio de subsidiariedad) y restringe sus compromisos a grupos sociales marginales y «merecedores» (niños, mujeres, ancianos), en el segundo se atiende a todos, es universalista y prevalece un compromiso institucionalizado con el bienestar, por lo que las acciones se extenderán a todas las áreas vitales para alcanzarlo (lo podemos llamar principio de responsabilidad social del Estado). Un EB residual no es un auténtico EB, como tampoco lo es aquel que restringe el compromiso del Estado a grupos sociales marginales y merecedores (niños, mujeres, ancianos). Cuando, finalmente, los beneficios son universales pero magros, sí estamos ante un EB que, sin embargo, logra avanzar muy poco en la desmercantilización, puesto que el sostenimiento de la vida sigue dependiendo del mercado. Tanto el universalismo de niveles uniformes y de beneficios generales bajos, como el EB centrado en la asistencia social focalizada a la pobreza extrema (como el que prevalece en el país), generan un dualismo social en el cual los estratos altos se atienden vía el mercado, y los beneficios públicos (de baja calidad) quedan para los de a pie. Cuando ello ocurre, estos estratos dejan de apoyar el EB y resisten los altos niveles impositivos requeridos.

En México no hay un EBDD; es necesario construirlo. Se enumeran a continuación algunas propuestas de acción de corto y mediano plazo:

- a. El EB quedaría conformado por la administración pública en su conjunto (y no solo por los sectores sociales), por los mecanismos de participación y consulta social, y los de coordinación con los estados y el DF, así como los de concertación con el sector privado. El papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería central, igual que el de las secretarías de lo económico. En particular, es necesario reconstruir (y superar) el Estado de bienestar agrario que fue desmantelado durante los primeros gobiernos neoliberales. Se requiere reformar la Constitución para que el Banco de México se ocupe también del crecimiento económico y no solo del control de la inflación. El proceso de interacción entre los ingresos y gastos fiscales debe modificarse: la Ley de Ingresos no debe aprobarse al margen de las necesidades de gasto. Por tanto, debe instaurarse un procedimiento con varias iteraciones entre necesidades de gasto y posibilidades de ingresos (incluyendo reformas) que debe comenzar desde el primer trimestre del año.
- b. El EB requiere un Estado fiscalmente fuerte. No basta con la austeridad en el gasto corriente de la administración pública, aunque esta ayuda en el arranque. Actual-

- mente, la recaudación fiscal en México es una de las más bajas de América Latina y de la OECD. Deben cobrarse plenamente los impuestos vigentes, combatiendo la elusión, la evasión y la corrupción, mediante severos mecanismos de control y fiscalización. También debe estimularse la afiliación a la seguridad social disminuyendo la evasión de las obligaciones patronales, lo que además supone una amplia coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y una amplia difusión (y movilización) para que los trabajadores exijan su derecho a la seguridad social).
- c. La auténtica lucha contra la pobreza económica supone una disminución sustancial de la desigualdad, al reducir significativamente el ingreso disponible en la cúspide y aumentándolo sustancialmente en el abismo. Pero, además, como lo muestra la historia, si se ha de erradicar la pobreza, la curación debe ser un complemento de la *prevención* y no, como enarbola la administración neoliberal de la pobreza, esperar a que los hogares se empobrezcan y lo demuestren para (solo entonces) *curarlos* con transferencias minimalistas y condicionadas. No hay mejor prevención de la pobreza que el universalismo desmercantilizador.
  - d. Debe ponerse en marcha un programa de recuperación del salario mínimo (SM) diseñado para duplicar cada diez años su poder adquisitivo real, por lo menos hasta alcanzar el nivel real que tuvo en 1976.
  - e. Avanzar en la des-enajenación del trabajo. Estimular la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en la autogestión y democratización en los centros de trabajo. Esto supone, entre otras cosas, democratizar y fortalecer los sindicatos.
  - f. Respecto de las transferencias monetarias a nivel nacional (de manera gradual y comenzando por las áreas de mayor pobreza): i) las vigentes deben dejar de ser condicionadas y focalizadas a nivel de hogares individuales, y pasar a ser *incondicionales y universales* (o bien focalizadas territorialmente) y deben fundarse en un derecho específico para lo cual el Ejecutivo deberá enviar iniciativas de ley al Legislativo; ii) la beca educativa del *Oportunidades* debe universalizarse a todos los estudiantes de escuelas públicas desde preescolar hasta preparatoria; iii) el apoyo alimentario del *Oportunidades* debe aumentarse sustancialmente y generalizarse a todos los hogares que habiten municipios en los cuales la incidencia de la pobreza (medida con el método vigente en el DF) supere la media nacional en una desviación estándar o más (los hogares que están recibiendo el apoyo y que no viven en dichos municipios deberán conservarlo); iv) los apoyos monetarios del programa *70 y más* (y del *Oportunidades* a adultos mayores) se deben universalizar (para cubrir a todos los mayores de 68 y más) y su monto debe hacerse igual al de la Pensión Alimentaria vigente en el GDF (medio salario mínimo) a corto plazo y gradualmente aumentarse hasta alcanzar un SM; v) se debe instituir una nueva transferencia para todos los hogares con menores que aún no asistan a la escuela; vi) las transferencias vigentes en el DF para discapacitados deberán generalizarse a todos los discapacitados que habiten en los municipios a los que se refiere el punto iii.
  - g. En materia de salud: deberá crearse el Servicio Nacional de Salud (SNS) gratuito y universal, que comprenderá los tres niveles de atención y la rehabilitación; y que no excluirá ningún padecimiento ni a ninguna persona, consolidando en una única institución pública el IMSS, el ISSSTE, el Seguro Popular, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del DF, etc. Toda la red hospitalaria nacional pública será absorbida por el SNS, que será financiado con impuestos generales.

Habrá que diseñar un procedimiento gradual para transitar de la situación fragmentada y contradictoria actual al SNS que vaya acompasando el financiamiento necesario.

- h. En materia de seguridad social, será necesario: reformar el sistema de pensiones del IMSS y del ISSSTE por sistemas solidarios que garanticen a todos una pensión digna; aumentar gradualmente las transferencias monetarias de los programas de pensiones a adultos mayores hasta que alcancen un salario mínimo, como se dijo, y otorgar a todos los que trabajan en el sector informal, durante los días que cubran las constancias de incapacidad (por enfermedad, accidente o cualquier otra causa) emitidas por el SNS, al menos un salario mínimo diario.
- i. En educación, el cambio fundamental consiste en orientarla al florecimiento humano, entendiéndolo como la apropiación de la herencia humana (y así que deje de ser solo instrumento ocupacional y se convierta en un fin en sí mismo). Las tareas prioritarias son: elevar la calidad de la educación; ampliar los horarios de preescolar y primaria para conformar la escuela de tiempo completo que, entre otras cosas, desarrolle la educación artística y física; revivir la educación para adultos (e impulsarla como nunca) para que todos los habitantes mayores de 15 años tengan un nivel educativo de al menos secundaria; ampliar sustancialmente la oferta de espacios en educación media superior y superior así como de estancias infantiles (guarderías) gratuitas para que todas las familias que necesiten o quieran el servicio de cuidado diario de los menores cuenten con él.
- j. En alimentación, prohibir toda publicidad de alimentos chatarra y su venta en todas las escuelas; incluir, en la escuela pública de tiempo completo, una comida caliente entre las 13 y las 15 horas, y revisar a fondo el contenido de los desayunos escolares (que deben de universalizarse a todas las escuelas públicas y dejar de cobrar cuota de recuperación); subsidiar los alimentos básicos, obligar a los vendedores de productos animales a los que se han hecho ingerir o inyectado hormonas a incluir un letrero visible al respecto en todos los alimentos que comercialicen, advirtiendole del daño o posible daño que causan.

## Bibliografía

- ARAGHI, Farshad  
2012 «The Rise and Fall of the Agrarian Welfare State». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Pobreza y Persistencia Campesina*. El Colegio de México, marzo.
- COHEN, Gerald A.  
2009 *Why Not Socialism?* Princeton: Princeton University Press.
- COHEN, Ernesto, Rolando FRANCO y Pablo VILLATORO  
2006 «Honduras: el programa de asignación familiar». En Ernesto Cohen y Rolando Franco, eds. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- CORNIA, Giovanni Andrea, y Frances STEWART  
2003 «Subsidios alimentarios: dos errores de focalización». En *Comercio Exterior*, vol. 53, No. 6: 563-573.
- DAMIÁN, Araceli, y Julio BOLTVINIK  
2003 «Evolución y características de al pobreza en México». En *Comercio Exterior*, vol. 53, No. 6: 519-531.
- FIZBEIN, Ariel, y Norbert SCHADY (eds.)  
2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington: Banco Mundial.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes  
2008 «La vida después de *Oportunidades*: impacto del Programa a diez años de su creación». En *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva*. SEDESOL.
- HIRSCH, Fred  
1976 *Social Limits to Growth*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- IBARRARÁN, Pablo, y Juan Miguel VILLA  
2010 *Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of Oportunidades in Mexico*. Documento de trabajo del BID. Disponible en formato electrónico en: [economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/nipabril2010/villa\\_ibarraran\\_labor\\_insertion\\_assessment\\_cct\\_programs.pdf](http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/nipabril2010/villa_ibarraran_labor_insertion_assessment_cct_programs.pdf).
- LEVY, Santiago  
2006 *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- MARSHALL, Thomas Humphrey  
1965 «Citizenship and Social Class». En *Class, Citizenship, and Social Development. Essays*. Nueva York: Anchor Books.
- MARTÍNEZ, David  
2011 «Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos». En Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia, coords. *La necesaria reconfiguración de la política social de México*. Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana León y Fundación Konrad Adenauer.

SEDESO

2008 *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva.*

YANES, Pablo

2011 «La orientación universalista de la política social del Gobierno del distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas». Documento inédito.

# MISIONES BOLIVARIANAS

## TRANSFORMACIONES SOCIALES Y LIMITANTES ESTRUCTURALES EN LA VENEZUELA DEL SIGLO XXI

ANDRÉS OTÁLVARO

Realizó estudios en ciencias políticas y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia, y llevó a cabo trabajos de investigación y docencia entre 2002-2007 en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la misma universidad. Desde 2009 se encuentra realizando su investigación de doctorado sobre política social en la Venezuela contemporánea en la Universidad de Colonia, Alemania.

Correo: aotalvar@smail.uni-koeln.de



## RESUMEN

El siglo XXI arranca con crisis y desafíos. Las prioridades políticas oscilan entre la redefinición de lo social, lo común y lo humano; el fortalecimiento de los mercados transnacionalizados y del mundo financiero al servicio del capital. La política social juega un papel importante en este escenario de redefiniciones, fortalecimientos, luchas y negociaciones. Este tema enfrenta una problemática especial en América Latina y el Caribe, región históricamente marcada por desequilibrios socioeconómicos, exclusión socio-cultural, mecanismos de dominación (neo)colonial y modelos económicos extractivistas. El siguiente artículo realiza un análisis histórico-político, jurídico-institucional y sociocultural de las «Misiones Bolivarianas», un conjunto amplio de programas sociales que constituyen una novedosa estrategia de política social y de lucha contra la pobreza, implementada en Venezuela desde 2003.

Inicialmente, se explica qué son las misiones sociales, cuáles son sus principales características y en qué consiste su amplio campo de acción y significado: en esta primera parte se realiza una periodización de dicha política social desde su nacimiento hasta la actualidad. A continuación, se describe el contexto de su surgimiento y desarrollo marcado por una profunda polarización sociopolítica e ideológica, para luego precisar los objetivos y líneas de acción de estos programas sociales de cara a una particular «cultura de la pobreza» en Venezuela. Los logros sociales de los últimos 14 años y su relación con las misiones también son analizados con base en relevante información estadística, lo cual exige una mirada crítica sobre estas (macro)representaciones. Seguidamente, se analiza la compleja tarea que conlleva la construcción de una «doble institucionalidad/estatalidad» a través de las misiones como administraciones públicas paralelas. Finalmente, se hace referencia al contrapunteo entre chavismo y oposición en lo tocante a los programas sociales, y se plantean insuficiencias, limitaciones y retos de esta estrategia de política social.

## ABSTRACT

The XXI century departs with crises and challenges. The political priorities range between redefining the social, the commons and the human, and strengthening transnationalized markets and the financial world at the service of capital. Social policies play an important role in this scenario in redefining, strengthening, the struggles, and negotiations. This topic confronts a special problematic in Latin America and the Caribbean, a region that has been historically marked by socio-economic imbalances, socio-cultural exclusion, (neo) colonial mechanisms of domination and extractive economic models. The following article is a historical-political, juridical-institutional, and socio-cultural analysis of the «Misiones Bolivarianas», comprised of a broad group of social programs that are part of a new politico-social strategy and struggle against poverty that Venezuela has been implementing since 2003.

It initially explains the social missions, their main characteristics, and its broad action field and meaning. This first part includes the evolution of this social policy from the beginning. Later on, it describes the context of the policy's issuance and development marked by a deep social, political, and ideological polarization; and then it lists the social programs' goals and action plans inside a new specific «culture of poverty» in Venezuela. It also analyzes the social achievements in the last 14 years and their relation with the missions based on the relevant statistical information. This requires a critical view of the (macro)representations. The complex task of building a «double institutionality/statehood» is analyzed through the missions as a parallel public administration. Finally, reference is made to the antagonism between Chávez and his opponents in relation to the social programs, and points out the deficiencies, limitations, and challenges of this political social strategy.

Esas personas, que se ignoran, están salvando el mundo.

Jorge Luis Borges, *Los justos*

Hay que comparar la inversión social en los once años anteriores a este gobierno y en estos últimos once años. La inversión social pasó del 36% al 62%, alrededor de USD 400 mil millones ha invertido este gobierno, cuya política ha estado centrada en el ser humano y dirigida a los sectores de menores recursos.

Elías Eljuri, presidente del Instituto Nacional de Estadística-Venezuela (INE), 13 de enero de 2012

## 1. ¿Qué son las misiones sociales?

Las Misiones Bolivarianas deben ser entendidas como un «modelo inédito de política social» (Medina, 2006: 16) puesto en práctica desde 2003 en el marco de la heterodoxa revolución venezolana.<sup>1</sup> La así llamada «Revolución Bolivariana» se relaciona directamente con el ascenso de Hugo Chávez al poder en 1999. Los movimientos sociales que impulsan esta revolución tienen una historia más antigua. Hasta la fecha han existido 45 misiones sociales (algunas han desaparecido, otras se han transformado y adquirido nuevos nombres, otras se mantienen desde sus inicios y se multiplican a sí mismas en otros niveles. Ver lista de misiones con sus respectivos espacios sociales en tabla 1).

El conjunto de estos programas sociales pone en presente una política social amplia, heterogénea e integral (Otálvaro, 2009: 132-138). Su marco contempla desde los temas tradicionales de política social (salud, educación, vivienda, alimentación, políticas de trabajo y seguridad social), pasando por un nuevo intento de reforma agraria, hasta procesos innovadores de inclusión de minorías sociales (mujeres pobres cabezas de familia, personas con discapacidad, comunidades indígenas, personas en situación de calle). Preocupaciones contemporáneas en torno a lo energético, lo ecológico, la seguridad ciudadana, la

---

<sup>1</sup> Se considera pertinente hablar sobre una revolución heterodoxa dadas las características del actual proceso político de transformaciones en Venezuela. Esta revolución busca distanciarse de las experiencias negativas del socialismo real del siglo XX y crear un modelo particular «a la venezolana» bajo el lema «o inventamos o erramos». Se puede hablar de cuatro características propias de una clásica revolución socialista bajo parámetros eurocentristas, en términos del surgimiento de un «poder dual»: el derrocamiento violento del *ancien régime* (poder constituido), el desmantelamiento de la fuerza pública existente (policía, institución militar y servicios de inteligencia), la transformación del modelo sociocultural (a través de reestructuraciones en educación, salud, trabajo y arte, entre otros) y la construcción de una nueva imagen de lo humano —o bien, del ideal heroico— (Chamayou, 2007: 7-39). Cabe decir que las dos primeras características no hacen parte de la historia reciente de la Revolución Bolivariana. Las misiones se relacionan directamente con las dos últimas condiciones de las revoluciones clásicas, aunque también involucran profundas redefiniciones del aparato estatal y las administraciones públicas. En consecuencia, se puede plantear la heterodoxia de la revolución venezolana. En esta línea, otros autores han propuesto las denominaciones de «reforma-revolución» (Zélik, 2004), «revolución-bonsái» (Coronil, 2008) y «socialdemocracia radical» (Ellner, 2010b), para describir la complejidad del proyecto bolivariano.

identidad y el rescate de la cultura popular también son atendidas. A partir de 2006 varias misiones adoptaron denominaciones y objetivos en consonancia con la construcción del «socialismo del siglo XXI».

Las misiones son el resultado más destacado en materia de política social de la actual alianza estratégica cubano-venezolana<sup>2</sup>, y su desarrollo cotidiano recibe el apoyo directo de las comunidades organizadas tanto en espacios urbanos como rurales.<sup>3</sup> Esta estrategia de política social es realmente «un paquete de ayuda para la población marginada y empobrecida» en clara contraposición a lo que ocurre hoy en día en Europa, donde los paquetes de rescate van dirigidos a los bancos con miras a estabilizar los mercados financieros. Entre 2004 y 2010 se habían invertido USD 60.000 millones en estos programas sociales, lo que convirtió a Venezuela en el país con mayor inversión social en América Latina. El gasto público social per cápita se triplicó entre 1998 y 2006 (Weisbrot, 2010: 9). La base económica para la puesta en marcha de esta política social ha sido principalmente la de los recursos petroleros venezolanos, comercializados a través de la firma estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela S. A.) en los mercados internacionales. Al respecto, afirma Víctor Álvarez:

La inversión social de la renta petrolera es lo que ha permitido saldar la enorme deuda social heredada de la IV República y lograr una notable mejoría de los indicadores sociales. Por eso, Venezuela sobresale en el cumplimiento de las Metas del Milenio, en medio del gran cinismo e hipocresía del capitalismo y sus líderes mundiales sobre el tema de la pobreza y el hambre en el mundo... (Álvarez, 2010).

Las misiones son, asimismo, una medida concreta con respecto a los lineamientos en derechos sociales consignados en la Constitución Bolivariana de 1999, aprobada por referendo ese mismo año. El proceso constituyente que acompañó la elaboración de esta Constitución fue especialmente dinámico y contó con una nutrida participación de distintos actores, movimientos sociales y organizaciones políticas (Azzellini, 2010: 8-31; López Maya, 2008: 55-82; Guillén y García, 2006: 69-98; Lander, 2004: 1-29): varias ONG (pro derechos humanos, ecologistas y en favor de la igualdad de género), comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y otros movimientos de base, fueron incluidos dentro de este proceso. Diversas corrientes desarrollistas, socialdemócratas, socialistas, comunistas y nacionalistas convergieron en las discusiones que definieron los temas de esta nueva Constitución. Principios constitucionales innovativos y valores que se derivan de ellos han ofrecido una plataforma para el accionar de las misiones, a saber: democracia

2 El 30 de octubre de 2000 fue firmado un acuerdo marco de cooperación entre los gobiernos de Cuba y Venezuela. Este ha sido el instrumento jurídico base para el desarrollo de la cooperación e intercambio en diferentes campos; entre ellos, el de la política social. En la práctica, ello ha permitido un incremento considerable del intercambio de bienes, servicios y conocimiento entre ambos países. Venezuela ha otorgado montos crecientes de petróleo a Cuba (100.000 barriles por día en 2010); como contraparte, Cuba ha brindado capital humano y *know how* a Venezuela, lo cual se traduce en un contingente elevado de educadores, agrónomos, técnicos, médicos y personal en el área de la salud. En 2009 el intercambio comercial entre ambos países alcanzó los USD 3.000 millones (Brower, 2011: 81). En 2010 esta cifra se duplicó, alcanzando los USD 6.027 millones (Oficina Nacional de Estadística de Cuba, 2012).

3 En efecto, ha existido un sólido componente popular en el funcionamiento de las misiones que involucra y beneficia a la población tradicionalmente excluida. En las ciudades venezolanas, las misiones han obtenido un soporte fundamental en la organización de comités (de salud, educación, vivienda, tierras y trabajo, entre otros) y en las asambleas populares. Los consejos comunales, como nuevas formas de organización comunitaria y participación «desde abajo», brindan desde 2005 otro soporte clave para el avance de estos programas sociales. En las zonas rurales, las misiones también funcionan de la mano de consejos comunales, así como de cooperativas campesinas y comités de tierra.

protagónica y participativa (exposición de motivos y preámbulo de Constitución Bolivariana), ciudadanía social (vinculación entre ciudadanía y derechos sociales como parte de una concepción normativa universalista), seguridad alimentaria (art. 305), comunidades organizadas (art. 166), sociedad organizada (arts. 182, 185, 211), corresponsabilidad (art. 4.) y justicia social (preámbulo, art. 299).

Las misiones fundacionales fueron concebidas en 2003 como medidas de emergencia dentro de la lucha contra la pobreza, y buscaban salidas a la aguda problemática social del país. El Estado social renacía con el propósito de garantizar los derechos sociales de la población y atender sus necesidades humanas básicas a través de servicios públicos gratuitos y de calidad. Sobre esta base nacieron los primeros programas sociales (Mercal, alimentación; Barrio Adentro, salud; Robinson, alfabetización). Las siguientes misiones hacían referencia a personalidades y eventos destacados de la historia venezolana, por ejemplo: Ribas y Sucre (educación secundaria y universitaria), Vuelvan Caras (formación técnica y desarrollo de cooperativas) y Zamora (reforma agraria). De esta manera se ponía énfasis en aquello que ha sido considerado como «heroico» por la historiografía venezolana así como en la relevancia del componente militar. Ello ratifica, entre otras cosas, el carácter nacionalista del proyecto político bolivariano con miras a la «refundación de la Patria» («V República»), lo cual conlleva un interesante proceso de revisionismo histórico. La unión cívico-militar, cuya importancia ha sido destacada por Hugo Chávez desde los noventa, también es un elemento constitutivo de las Misiones Bolivarianas. Huelga decir que existen misiones con una profunda marca religiosa. Ese es el caso de la Misión Cristo, cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza en 2021. Puede observarse que la historia, la idiosincrasia y la religiosidad del pueblo venezolano tienen un reflejo importante en la heterogeneidad nominal y normativa de estos programas sociales.

A partir de 2005, las misiones comenzaron a ser llamadas «socialistas» en razón de la declaración pública del presidente Chávez en favor del «socialismo del siglo XXI», el 30 de enero de ese mismo año en el Foro Social Mundial de Porto Alegre. Desde entonces han surgido misiones con claras referencias en ese sentido (Che Guevara, con miras a transformar el modelo productivo, y 13 de Abril, para la construcción de las comunas socialistas). En 2008, a raíz de la agudización de la crisis económica global, los precios del petróleo cayeron en los mercados internacionales, lo cual afectó negativamente la inversión social y el desarrollo de algunas misiones (Azzellini, 2010a: 184-185). La misión bandera del proceso bolivariano, Barrio Adentro, entró en una crisis marcada por la continuidad de prácticas centralistas y asistencialistas, su desarticulación frente a la inexistencia de un sistema unificado de salud, la insostenibilidad presupuestaria y el cierre de cerca de 2000 módulos de salud primaria (Social Watch, 2010: 180-181; D'Elia y Quiroz, 2008: 3-40). Gracias al ascenso de los precios mundiales del petróleo, al «blindaje económico» que hasta la fecha ha mostrado la región latinoamericana y caribeña ante la crisis mundial y la consecuente recuperación económica de Venezuela, fue posible estabilizar de nuevo el curso de las misiones y preparar el terreno para el surgimiento de nuevos programas.

Venezuela es parte de las festividades en torno al «Bicentenario», acontecimiento que incluye a diferentes países latinoamericanos 200 años después de los alzamientos que culminaron en las independencias formales de sus respectivos territorios. A través del Bicentenario se conmemoran en Venezuela la revolución del 19 de abril de 1810 y la firma del Acta de la Declaración de Independencia del 5 de julio de 1811. En este contexto se han lanzado desde 2010 las llamadas «Misiones Bicentenarias» o «Grandes Misiones Socialistas». El foco de este nuevo conjunto de políticas sociales es la erradicación de la pobreza

extrema, la superación de la crisis de vivienda y el robustecimiento del aparato socioproductivo y alimenticio.

La primera creación en este sentido fue la Misión AgroVenezuela, a comienzos de 2010, con el objetivo de fortalecer la agricultura y el proceso de seguridad alimentaria, así como para disminuir la histórica dependencia de las importaciones dentro del rentismo petrolero (el país todavía importa entre 60-70% de sus alimentos, lo cual está directamente relacionado con los altos niveles de inflación). Ese mismo año se puso en marcha la Misión Vivienda para paliar el déficit habitacional. Seguidamente, en 2011, tres nuevas misiones fueron puestas en pie: la Misión Hijos de Venezuela (subsidio y capacitación para madres en condición de pobreza extrema), la Misión En Amor Mayor (otorgamiento de pensión a trabajadores tanto formales como informales) y la Misión Saber y Trabajo (capacitación socioproductiva). En junio de 2012 el gobierno bolivariano lanzó la más reciente misión, A Toda Vida, con el propósito de enfrentar la delicada situación de criminalidad, violencia y seguridad ciudadana en el país, así como buscar la mejoría del sistema de justicia.

Una última aclaratoria en este primer aparte se refiere al nombre de las «Misiones Bolivarianas». El adjetivo «bolivarianas» hace alusión a Simón Bolívar (24 de julio de 1783, Caracas - 17 de diciembre de 1830, Santa Marta). El llamado «Libertador» es reconocido por la historiografía como un líder decisivo dentro de las luchas por la independencia en contra del dominio colonial español, libradas entre 1810-1830. Su papel político y militar fue determinante para la independencia y el nacimiento de los actuales Estados de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En el caso venezolano se han desarrollado históricamente un culto (religión estatal-civil) y un mito en torno a Bolívar (Zeuske, 2011; Lombardi, 2008: 176-187; Carrera Damas, 1983: 107-145). Actualmente hay una explosión simbólica de lo «bolivariano» en el contexto oficial-popular que va desde lo particular-cotidiano a lo general-macro (Revolución Bolivariana, Constitución Bolivariana, Misiones Bolivarianas, Satélite Simón Bolívar, entre otros). Estas manifestaciones y procesos deben entenderse dentro de un complejo marco histórico, político, religioso y cultural de vieja data.

## 2. Nacimiento de las misiones

Las misiones nacieron en 2003 en medio de una crisis estructural (político-institucional, socioeconómica, ética-normativa, ecológica y epistemológica-científica). Esta crisis adquirió características particularmente agudas en Venezuela desde finales de 1970, cuando el modelo de democracia pactada de 1958 y el sistema petrolero rentista que lo soportaba mostraron los primeros síntomas graves de inestabilidad y agotamiento. La llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 es uno de los resultados de esta crisis. La radicalidad de su programa político (refundación institucional de la república y abolición de la corrupta clase política) obtuvo entonces mucha popularidad y apoyo. En 2002 continuó profundizándose la crisis, lo cual se manifestó a través de distintos enfrentamientos violentos entre opositores del gobierno y los llamados «chavistas» (simpatizantes del presidente y del proyecto bolivariano): la intentona de golpe de Estado de abril y el paro-sabotaje petrolero a finales del mismo año (este último, con pérdidas de aproximadamente USD 14.000 millones para el país) fueron episodios especialmente turbulentos, superados por el gobierno bolivariano gracias a un contundente apoyo popular y el papel de las Fuerzas Militares leales. Los años 2003 y 2004 trajeron un pe-

río de fortalecimiento político del gobierno y de crecimiento económico para Venezuela. Ello permitió la puesta en marcha de las misiones como una nueva estrategia de política social.

Después de un 2002 de enfrentamientos políticos muy intensos, la polarización en Venezuela no habría de disminuir. De hecho, esta polarización ha sido una constante en los distintos procesos electorales del país desde 1998. Venezuela es desde entonces una nación profundamente politizada y polarizada. Este antagonismo político-ideológico se ha manifestado a través del 50-60% del electorado venezolano en favor del chavismo, y 40-50% como base electoral de las fuerzas opositoras. Estas últimas impulsaron un referendo revocatorio en 2004 en contra del presidente Chávez. El impacto positivo que produjeron las misiones desde 2003 en la sociedad venezolana explica en buena parte el éxito del mandatario venezolano en estas elecciones.<sup>4</sup>

Con respecto a la polarización intensa que se vive en la Venezuela del nuevo siglo, sostiene Michael Zeuske:

Simbólicamente ambos campos [oposición y chavismo] están representados en Miraflores (el palacio presidencial en el Oeste central de Caracas) y Altamira (también Plaza Francia) en el Este. Ambos campos en la Venezuela polarizada hacen uso de lenguajes diferentes y narran (leen o ven) distintas historias del país, recuerdan sobre todo la historia más reciente de manera distinta, hablan diferenciadamente, consumen diferenciadamente, ven distintos programas de televisión y tienen distintas formas de comportamiento (Zeuske 2008: 178, trad. por AO).

Se han constituido, por tanto, estrategias opuestas de territorialización (en Caracas, por ejemplo, a través de la reapropiación y la resignificación de espacios públicos) así como dos universos de representación muy disímiles. Cada uno de estos universos ofrece visiones, valores, creencias y respuestas propias a preguntas cruciales:

- ¿Cómo debe percibirse y transformarse la realidad sociopolítica, económica y cultural?
- ¿Cómo debe contarse y construirse la historia, y quiénes son los protagonistas de la nueva historia que está siendo construida?
- ¿Es posible configurar una nueva imagen de lo humano con base en innovativas prácticas sociales?
- ¿Cómo funciona una revolución en los albores del siglo XXI?
- ¿Qué tipo de proyecto político nacional, identidad colectiva y nueva hegemonía pueden edificarse en Venezuela?
- ¿Cómo debe redefinirse el campo de lo social, y cuál es la importancia de la política social dentro de un proyecto de transformación nacional?

4 Pese a acusaciones reiterativas de la oposición, el origen de las misiones no es exclusivamente atribuible al oportunismo y al interés electoral del gobierno bolivariano que hubiese hallado la «clave populista del éxito» a través de estos programas sociales. En 1999 ya se había puesto en práctica un programa de política social de emergencia, el «Plan Bolívar 2000» (que para algunos es visto como la primera Misión Bolivariana, lo cual en su momento no fue definido de esa manera), que atribuía tareas importantes a las Fuerzas Armadas (40.000 a 60.000 efectivos involucrados) en operativos de alimentación, salud, educación, desarrollo de infraestructura, recolección de basura y atención a personas en situación de calle. Ineficiencia y corrupción provocaron el fracaso del Plan. Lo que vale resaltar de esta experiencia es el compromiso previo a las misiones del gobierno de Chávez en la lucha contra la pobreza. Desde un primer momento, ha existido por parte de su administración una concentración en la cuestión social y su redefinición como temas prioritarios de su agenda política.

### 3. Misiones sociales y su foco de acción: erradicación de la cultura de la pobreza a través de la dignificación de los excluidos de la historia

A través de las misiones se construyen nuevas formas de institucionalización («estructuras paralelas») y (re)territorialización (en favor de las «conquistas populares» de los espacios públicos y la ratificación de soberanía nacional dentro de un nuevo bloque histórico) para enfrentar las trabas de la burocracia tradicional, la ineficiencia de las instituciones públicas y los mecanismos de carácter neocolonial. Los objetivos oficiales de las misiones son:

1. Saldar «la histórica deuda social» acumulada en Venezuela debido a un sistema económico injusto acompañado por la negligencia, la incompetencia y la corrupción de las élites políticas (Misiones Bolivarianas, 2005).
2. La universalización de los derechos sociales dentro de un modelo de «democracia protagónica y participativa», acorde con la Constitución de 1999.
3. La implementación de mecanismos de inclusión y participación para la población más pobre.
4. La redistribución de oportunidades, poder, riqueza, conocimiento, tierra y recursos.

Se pueden identificar, en este sentido, líneas concretas de acción de estos programas sociales, enfocadas en:

1. La lucha contra la pobreza. Los datos estadísticos que confirmaban un índice de pobreza del 50-60% en la Venezuela de 1999 revelan una particular «cultura de pobreza» con dramáticas expresiones de exclusión, degradación y violencia en el día a día de vastos sectores sociales. Los programas sociales son una respuesta ante esta situación.
2. La satisfacción de necesidades humanas básicas y la mejoría de la calidad de vida.
3. La promoción de una ciudadanía social (*social citizenship*).
4. La búsqueda de condiciones de vida más dignas para la población venezolana. El crecimiento económico continúa siendo prioritario en la agenda del gobierno venezolano, siempre y cuando sea acompañado por el permanente desarrollo humano de la población.
5. La reivindicación de los intereses y los derechos de los sectores sociales históricamente marginados por una racista sociedad de exclusión (herencia de la antigua sociedad de castas).
6. La construcción de un nuevo modelo productivo y de una nueva cultura del trabajo. El fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones comunitarias.

Vale destacar que aunque las misiones poseen un carácter legal universalista, su foco de acción son *de facto* los sectores empobrecidos de la sociedad venezolana (sociedad excluida). En la literatura especializada en política social, se da por entendido que en escenarios de pobreza la focalización temporal y la discriminación positiva son necesarias en una primera fase, con miras a lograr progresivamente una verdadera universalización (Espina, 2008). La estrategia de política social, materializada en las misiones y articulada con los demás procesos del proyecto político bolivariano, deberá producir cambios estructurales en el mediano y en el largo plazo.

Las misiones se sustentan en una visión universalista de la política social, en contraposición a la formulación focalizadora y compensatoria propia del período neoliberal, que produjo resultados socioeconómicos desastrosos en la Venezuela de las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado (Otálvaro, 2009: 126-131; Lander, 2004). Estos programas sociales fomentan la inclusión de la población marginada dentro de un nuevo modelo de bienestar (en conjunto con nuevas modalidades de participación política) que anteriormente les había sido vedado. Las clases privilegiadas no se ven como beneficiarias directas de estos mecanismos, y se perciben como discriminadas o excluidas (lo cual no descarta que, en diferentes momentos, clases medias y altas hayan acudido a las misiones y hayan obtenido beneficios de ellas). La oposición dentro de las clases populares también goza de acceso a los programas sociales. Es preciso subrayar que entre 60%-70% de la población venezolana (en un país con cerca de 29 millones de habitantes) ha accedido a y se ha beneficiado de las misiones.

El factor del clientelismo político (derivado de la afiliación al proyecto bolivariano o a la oposición) no se ha mostrado como la piedra de toque que garantiza u obstaculiza el acceso a las misiones; no obstante, existen denuncias por casos de exclusión en algunas comunidades debido a las inclinaciones políticas, lo cual señala prácticas discriminatorias (San Juan, 2009: 153; Lander, 2010: 16-17; España, 2011: 7-8; Maingón, 2006: 57-99). Esta dinámica de inclusión/exclusión es parte del complejo proceso de polarización que vive Venezuela con especiales características en la última década.

Edgardo Lander retoma las palabras de una luchadora social del Oriente venezolano en relación con las aún existentes modalidades de clientelismo político, de cara a los nuevos mecanismos de organización —Consejos Comunales— y las misiones sociales:

[...] la gran mayoría de los Consejos Comunales se han constituido por el recurso o el financiamiento que les da el gobierno, la gente piensa que un Consejo Comunal es para conseguir proyectos y así ha sido la política de Estado, llaman a la organización del pueblo, pero este al organizarse debe depender del gobierno para satisfacer sus más sentidas necesidades, por ejemplo si necesitas comida a precios solidarios y no tienes un Consejo Comunal registrado, es imposible que logres MERCAL o PDVAL, tampoco puedes acceder a una vivienda, ni a un crédito, ni siquiera a lo más simple, una bombona de gas comunal, entonces me pregunto: ¿de verdad la organización es para el pueblo o es para que el Estado tenga poder sobre lo que el pueblo hace y decide? (Lander, 2010: 16-17).

A manera de contrapunteo, vale la pena incluir la reflexión del columnista Carlos Luna en el portal electrónico *Aporrea*:

En las misiones no se discrimina, nadie puede demostrar que no le vendieron en un MERCAL porque no presentó el carnet del Partido, ni que fue excluido de alguna misión educativa por no estar afiliado a partido alguno, ni menos que no recibió atención médica por su posición ideológica. Sí es cierto que las misiones tienen un contenido ideológico en tanto están identificadas con una propuesta nacida de la Revolución Bolivariana y del presidente Chávez, por tanto no ocultan su propósito de transformar la realidad social y su objetivo de empoderar a los pobres. Esa es la verdad (Luna, 2012).

Ya en la década de 1990 algunos autores reconocían la escandalosa situación social y los déficits democráticos que acarrearba en el conjunto de países de América Latina (O'Donnell, 1996). Aquella situación exigía la puesta en marcha de una estrategia urgente e innovativa de política social como la que representan las Misiones Bolivarianas. En principio, ello de-

nota claridad en cuanto a la responsabilidad, la voluntad y la ética política que los tiempos demandan. El trabajo informal en Venezuela se elevaba a 50% de la población para finales del siglo pasado, la población urbana (gran parte de ella, en condiciones de hacinamiento, insalubridad e indefensión en los barrios) ascendía al 87% y la pobreza oscilaba entre 50 y 60%. Son precisamente estos espacios de pobreza y exclusión (*locus* de la sociedad beneficiaria de los programas sociales) donde se desarrollan las experiencias más interesantes de «una nueva política» (Denis, 2010) y tiene lugar la emergencia de las antes «historias escondidas» (*hidden histories*: Ginzburg, 1993). Los motores de estas dinámicas son el protagonismo y la participación desde abajo de los actuales movimientos sociales venezolanos («comunidades organizadas») en busca de nuevas formas de autonomía, dignidad, autogobierno y democracia.

Mike Davis describe así los panoramas de exclusión urbana y la naturaleza de sus habitantes como parte de una nueva clase social global:

Increíblemente, ni la teoría social clásica, ya pensemos en Marx o en Weber, ni la teoría de la modernización de la época de la Guerra Fría, fueron capaces de anticipar lo que ha ocurrido en la ciudad durante los últimos 30 ó 40 años. Ninguna anticipó la aparición de una amplia clase, mayoritariamente constituida por jóvenes, que vive en las ciudades, que no tiene una conexión formal con la economía del mundo, y que no tiene ni siquiera la posibilidad de consumir esa conexión. Esa clase trabajadora informal no es el *Lumpenproletariat*, el proletariado en harapos, de Karl Marx, y tampoco pertenece a los «barrios pobres con esperanza», como se creyó hace 20 ó 30 años, formados por personas que potencialmente podrían llegar a formar parte de la economía formal. Abandonados en las periferias de las ciudades, habitualmente sin estar demasiado en contacto con la cultura tradicional de esas ciudades, esta clase trabajadora informal global está creciendo a una velocidad sin precedentes, sin que nada de eso haya sido previsto por la teoría (Davis, 2007).

Se entiende entonces cómo los espacios sociales de las Misiones Bolivarianas se convierten en espacios legítimos de inclusión que permiten a miles de personas, antes «invisibilizadas» en la ciudad excluyente, encontrar posibilidades de escapar de la pobreza, la miseria y la violencia que los habría mantenido atrapados en otras circunstancias. Las dinámicas de inclusión en torno al desarrollo de la política social en zonas rurales también deben ser consideradas dentro de este proceso de democratización. En este orden de ideas, las misiones constituyen «espacios de paz» donde convergen prácticas y principios con miras a satisfacer necesidades humanas básicas.

Esta reflexión apunta consecuentemente a preguntarse acerca de la naturaleza del nuevo sujeto de transformación en el marco de la revolución venezolana y las Misiones Bolivarianas, cuyo carácter actual debe ser necesariamente heterogéneo. El actual sujeto histórico de cambio integra entonces a algunos sujetos políticos tradicionales (luchadores sociales, líderes y militantes de izquierda) y a nuevos movimientos sociales —trabajadores(as) tanto formales como informales, campesinos(as), estudiantes, activismo feminista y LGBTQ, asociaciones de mujeres, grupos ecologistas, comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otros—. Intereses, consensos y coaliciones en torno a necesidades humanas básicas y derechos sociales son el eje de articulación en medio de la heterogeneidad y las diferencias propias de una amplia gama de actores y movimientos. El conjunto de subjetividades venezolanas en revolución es parte del complejo proceso de construcción de la nueva clase social global (con todos sus matices y antagonismos) que menciona Mike Davis (2007).

#### 4. Estadística como macrorrepresentación y mundos visuales<sup>5</sup>

En 2010 Venezuela alcanzó el coeficiente Gini más bajo de América Latina, posición que ha mantenido hasta la fecha. Este índice disminuyó de 0,49 puntos en 1999 a 0,394 puntos en 2010 (CEPAL, 2011: 18, 52-54). Lo anterior ratifica que Venezuela cuenta hoy con la menor desigualdad social en una región históricamente marcada por enormes brechas entre ricos y pobres.

Varias reflexiones se desprenden de este dato. En primer lugar, que la inequidad social en Venezuela es objetivamente menos marcada que en años anteriores. La presencia de Hugo Chávez no habría sido, como acusan sus críticos y detractores, un catalizador definitivo del conflicto socioeconómico en el país si nos remitimos a este indicador. Además, la pobreza y la conflictividad social que ella conlleva son un problema de vieja data y no aparecieron en Venezuela con la llegada de Chávez al poder. Existe, sin embargo, un componente ideológico y discursivo del proyecto bolivariano que profundiza la polarización, sobre todo en términos subjetivos. Vista en su conjunto, la retórica del presidente Chávez ha oscilado entre el llamado al conflicto y la invitación a la negociación y la conciliación, dependiendo de los eventos políticos específicos de los últimos 14 años.

Es importante, en todo caso, adelantar nuevos estudios sobre la relación entre desigualdad social, polarización y conflictividad en Venezuela. En principio, se entiende que en un país acosado históricamente por la pobreza en el marco de una racista sociedad de exclusión, la implementación de medidas de redistribución de riqueza (como las misiones) provoquen revuelo y rechazo en distintas capas sociales: se trata de un proceso coyuntural de transformación que inevitablemente implica una disminución de los niveles de pobreza e inequidad social, pero al mismo tiempo produce polarización política, social e ideológica.

No obstante, algunos autores sostienen que los nuevos mecanismos de participación e inclusión no han contribuido a aminorar sustancialmente la desigualdad social en Venezuela (Sutherland, 2011; González, 2008: 175-179). Medidas efectivas en la lucha contra la pobreza no han marchado de la mano de una política contundente de redistribución de la riqueza. El gobierno bolivariano ha impulsado mecanismos de política social que han contribuido a mejorar la calidad de vida de millones de personas. Sin embargo, una profunda desigualdad social sigue estando a la orden del día y las clases privilegiadas

---

5 Los logros sociales de Venezuela en la última década han sido documentados y ratificados por el INE (Instituto Nacional de Estadística de Venezuela), y por distintas instituciones públicas y privadas, así como por personalidades expertas del ámbito internacional. Vale destacar a diferentes organismos de Naciones Unidas (CEPAL —Comisión Económica para América Latina y el Caribe—, UNESCO —Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura—, PAHO —Organización Panamericana de la Salud—, FAO —Organización de las Naciones Unidas para las Alimentación y la Agricultura—), el Banco Mundial y el CEP-PR (Center for Economic and Policy Research). Cuando el premio Nobel de economía Joseph Stiglitz visitó Venezuela en 2006, reconoció el impacto positivo de la política social representada por las misiones. El ex secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, felicitó en 2005 a Venezuela por estar cumpliendo con las Metas del Milenio. En efecto, Venezuela ya ha cumplido con algunas de las Metas del Milenio, incluso antes de la fecha límite para su consecución, en 2015. Aun cuando las cifras estadísticas sean macrorrepresentaciones de la realidad que deben ser asimiladas con cautela y criticadas de ser necesario (ya que en muchos casos ignoran las complejas realidades del día a día), esta información es relevante en términos no solo absolutos sino también comparativos. Sus manifestaciones concretas en la cotidianidad de la cultura de la pobreza exigen paralelamente el desarrollo de estudios de campo, análisis cualitativos y el uso de métodos etnográficos.

han continuado acrecentando fortunas bajo la Revolución Bolivariana (particularmente en el mundo comercial, financiero, de construcción y de los medios de comunicación). Huelga decir que el índice Gini, así como cualquier otro medidor de la realidad social, es un mecanismo estadístico susceptible de crítica, pese a su difundido uso por diferentes Estados, instituciones, actores y medios de comunicación en el escenario global.<sup>6</sup>

El segundo índice que merece ser observado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), de Naciones Unidas. Este índice ha sido implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990 con miras a medir el acceso a la educación, el nivel de ingresos y la esperanza de vida al nacer. Este índice puede ser muy alto, alto, medio y bajo. En los últimos cinco años Venezuela ha ascendido notoriamente en este medidor, alcanzando un índice alto de 0,756 puntos en 2011; en 2010 había sido incluso más elevado, con 0,8261 puntos (INE, 2012). El gobierno venezolano sostiene que el PNUD ha incurrido en una medición imprecisa al otorgarle al país 0,735 puntos en 2011 pues el acceso a la educación no fue evaluado adecuadamente. De resolverse esta discusión en favor de Venezuela, el país pasaría a ocupar un mejor puesto a escala global (puesto 65 en lugar del 73).

Un tercer indicador es el de la pobreza, que disminuyó de 49,4% en 1999 a 27,8% en 2010; la pobreza extrema se redujo de 22,2% en 2002 a 10,7% en 2010 (CEPAL, 2011: 17, 47, 50). Es importante dejar en claro que el país experimentó un continuo crecimiento económico de 2004 a 2008, con un promedio del 13,5% por año (Instituto Nacional de Estadística, 2010; Weisbrot y Ray, 2010: 9). Ello explica en parte la mejoría de los índices sociales: un mayor crecimiento económico conlleva en efecto un aumento de los ingresos en la población, sobre todo cuando va acompañado por políticas de redistribución de la riqueza.

Queda en este sentido un cabo suelto: ¿cómo se relacionan concretamente los efectos de las misiones con los índices mencionados? ¿Cuál es la contribución específica de los programas sociales en la lucha contra la pobreza y en la mejora de la calidad de vida en el país? Existe un buen número de estudios, informes oficiales y reportajes sobre los efectos de la política social actual, pero en la mayoría de los casos son parciales, esporádicos y fragmentados. No se han desarrollado hasta la fecha mecanismos sistemáticos de medición y evaluación que permitan precisar el impacto de las misiones sociales en Venezuela (Aponente Blank, 2007: 58-95). Hace falta un sistema nacional de análisis integral del conjunto de estos programas sociales.

Dicha tarea adquiere mucha relevancia dadas las consecuencias positivas que esta política social ha traído para la población más pobre en términos de bienestar colectivo. El panorama social actual explica en gran parte por qué Venezuela es el segundo país latinoamericano (después de Costa Rica) con el mayor índice de felicidad según el informe del *World Happiness Report 2012* (31-57). Según el Latinobarómetro, 80% de la población venezolana se sentía muy satisfecha con su vida en 2011 (Corporación Latinobarómetro, 2011: 36). En esta misma línea, la encuestadora GALLUP sostuvo en un estudio de 2011 que Venezuela ocupa el quinto lugar (junto a Finlandia) con mayores niveles de prosperidad a escala mundial, y el primero con mayor bienestar social en la región latinoamericana (Ray, 2011). La base para este informe son las valoraciones que hacen los habitantes del país sobre su propia vida y sus expectativas.

---

6 Su creador fue Corrado Gini (1884-1965), personaje de posición política cuestionable por sus afiliaciones ideológicas y teóricas con el fascismo italiano (ver Sutherland, 2011). En 1927, en su condición de director del Instituto Central de Estadística, escribió su obra *La teoría del fascismo*.

El desarrollo de creativas técnicas estadísticas y de otros mecanismos de análisis es un saldo pendiente que debe rectificarse con miras a medir los efectos de una política social que a todas luces ha mejorado las condiciones de vida del pueblo venezolano. Incluso los resultados obtenidos con base en los tradicionales sistemas de medición y los indicadores sociales mencionados con anterioridad sufrirían necesariamente modificaciones en caso de que los efectos de las misiones fueran sistemáticamente contemplados e incluidos en sus correspondientes dimensiones y modelos estadísticos.

La pregunta que surge a partir del conjunto de material estadístico existente y el respaldo de instituciones globales de credibilidad política y científica es: ¿por qué no se habla de estos logros sociales en los *mass media*? La única respuesta posible ante tan dramática y persistente invisibilización reposa necesariamente en lo que ha venido a llamarse guerra psico-ideológica, o de cuarta generación. La «demonización» recurrente del régimen de Hugo Chávez y sus planes de gobierno, así como el silenciamiento de cualquier mejoría social, se han convertido en la regla, incluso cuando en materia de política social Venezuela tendría cosas importantes que enseñar a otros países del mundo. Las estigmatizaciones en torno a la existencia de una «dictadura en ciernes», con reprochable trayectoria en el área de los derechos humanos, distan mucho de la realidad del día a día en Venezuela. La obsesión mediática de desinformación que repite una y otra vez estos estereotipos negativos alarma en un contexto de múltiples mundos visuales por la consecuyente imposibilidad, cada vez más latente, de diferenciar entre lo real y lo que no es real. La comunicación humana, la construcción de tejidos sociales sobre una base de la solidaridad y la puesta en práctica de novedosos mecanismos para enfrentar el día a día en escenarios de pobreza, sufren mucho en estas condiciones de tergiversación, engaño y alienación producidos por la mayoría de los *mass media* y sus contenidos políticos claramente tendenciosos.

## 5. Construcción de una nueva institucionalidad/estatalidad a través de las misiones

En el contexto de la Revolución Bolivariana, el modelo político heredado de la IV República no ha sido violentamente derrocado ni radicalmente reformado. Hugo Chávez llegó al poder en 1999 a través de elecciones democráticas dentro de la institucionalidad liberal-republicana existente. Las continuas elecciones en los últimos 14 años (15 comicios electorales en total) han mantenido dicha modalidad. En términos generales, los poderes estatales tradicionales se mantienen aun cuando la Constitución de 1999 plantea la conformación de dos nuevos poderes públicos: el Poder Moral o Ciudadano, y el Poder Electoral. Sin embargo, y aun tratándose de algo débil, la construcción de una institucionalidad paralela sí que ha provocado transformaciones relevantes en distintos niveles estatales. Podría afirmarse que las Misiones Bolivarianas son componentes fundamentales de este Estado en transformación y la nueva institucionalidad. De allí se derivan preguntas importantes: ¿cómo se transforma el Estado venezolano a través de la política social representada por las Misiones Bolivarianas? ¿Constituyen las misiones sociales un Estado paralelo en proceso de construcción?

Desde 2006 las misiones son componentes del proceso de edificación del «Estado comunal» que actualmente coexiste con el Estado liberal constitucional y los tradicionales «Poderes Públicos».<sup>7</sup> Este último está compuesto por las divisiones verticales-territoriales

7 El Estado comunal se está conformando con base en las «comunidades socialistas», que a su vez están compuestas por los «consejos comunales» (organizaciones comunitarias con 300 a 500 familias en las ciudades, y 20

(niveles nacional, estatal y municipal) y las divisiones funcionales (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, moral y electoral). El Estado comunal, por el contrario, estaría cimentado en el «Poder Popular», lo cual exige la configuración de una «nueva geometría de poder». Según la conceptualización de Doreen Massey en torno a las geometrías de poder, el espacio es un resultado de las interacciones humanas (es, por tanto, un producto político) que está en permanente transformación. El espacio contiene, por tanto, múltiples relaciones sociales y está definido al mismo tiempo por esta multiplicidad. Finalmente, debe considerarse la unión espacio/tiempo como algo inevitable, dado que el espacio es dinámico y abierto; nunca una estructura paralizada o definitiva (Massey, 2009: 15-26). En este sentido, las misiones representan un reto importante dentro de la configuración de novedosas cartografías de poder.

No obstante, desde su nacimiento en 2003, las misiones también han estado atadas al poder constituido. Su origen se deriva de decretos presidenciales, lo cual les otorga un carácter marcadamente centralista-presidencialista, ratificado por distintas disposiciones legales como se verá más adelante. Unas misiones han conllevado la creación de «Comisiones Presidenciales o Interministeriales» (órganos del Estado de naturaleza centralizada), mientras que otras se han acompañado por «Fundaciones» (entes estatales de carácter formalmente descentralizado) (Brewer-Carías, 2011).

Si las misiones no son exclusivamente parte del Estado burgués, y simultáneamente se alinean con un Estado comunal en construcción, deben ser analizadas como un «tercer espacio» (Bhabha, 1991: 207-221) entre la formalidad y la informalidad, entre la vieja y la nueva arquitectura estatal: en ese lugar intermedio tienen lugar ingeniosas iniciativas políticas y permanentes redefiniciones de las relaciones de poder. Son, en esta misma línea, el resultado de una «construcción de dos lados» (Azzellini, 2010: 8-12) que incluye las decisiones oficiales del *establishment* («desde arriba») así como las iniciativas políticas de las nuevas comunidades organizadas («desde abajo»). Consecuentemente, estos programas sociales se convierten en una manifestación de poder popular como espacio de intersección entre el «poder constituido» y «el poder constituyente».<sup>8</sup>

Como instituciones paralelas que buscan construir alternativas a la tradicional burocracia y demás mecanismos y prácticas neocoloniales, las misiones contribuyen a la edificación de un nuevo Estado social latinoamericano o *Welfare State*, en momentos en que este importante logro del modelo liberal es echado abajo en otros lugares del mundo, con dramáticas modalidades de destrucción en distintos países de la Unión Europea a través de las llamadas «medidas de austeridad» bajo el paraguas del principio de «disciplina fiscal». El costo de la crisis global está siendo colectivizado entre las poblaciones más vulnerables de estos países aquejadas actualmente por condiciones crecientes de desempleo, pobreza, angustia y desesperanza.

---

a 40 familias en el campo). Actualmente existen 250-300 «comunidades en construcción»; el carácter permanente de 20 de ellas ha sido reconocido por el Ministerio del Poder Popular para las Comunidades con base en la solicitud de la Red Nacional de Comuneros y Comuneras. Hoy existen paralelamente 40.000 consejos comunales con profundas diferencias en sus logros organizativos. La Ley de las Comunidades de 2010 pone su énfasis en las iniciativas y la toma de decisiones de las «comunidades organizadas».

8 Antonio Negri explica la compleja relación simbiótica entre el poder constituido (expresión de los órganos estatales preestablecidos y las constituciones que los soportan) y el poder constituyente. El poder constituido no existiría sin la fuerza creativa, dinámica y renovadora del poder constituyente, que se caracteriza por estar en permanente movimiento y por su carácter profundamente plural, democrático, ético, expansivo e inacabado (Negri, 1993: 17-59).

En este orden de ideas, señala Slavoj Žižek:

[...] resulta cada vez más claro que lo que Hugo Chávez ha comenzado a hacer en Venezuela difiere notoriamente de la forma liberal estándar de inclusión: Chávez no está incluyendo a los excluidos en un esquema pre-existente liberal-democrático; por el contrario, está tomando a los habitantes «excluidos» de las favelas [barrios] como su base y luego reorganizando el espacio político y las formas políticas de organización, de tal manera que las últimas se «ajusten» a los excluidos. Aunque pueda parecer pedante y abstracto, esta diferencia —entre «democracia burguesa» y «dictadura del proletariado»— es crucial (Žižek, 2009: 102, trad. por AO).

El comentario de Žižek niega el carácter meramente liberal o socialdemócrata del nuevo Estado social venezolano construido con base en las Misiones Bolivarianas. Más allá de encontrarnos frente a un mero Estado progresista, estaríamos acudiendo a lo que podríamos llamar un nuevo Estado-en-revolución (Muhr, 2010: 29, 35 y 38), con múltiples contradicciones en su proceso de construcción.

Como tercer espacio, las misiones surgen en algún lugar en el medio y es así como debe entenderse la nueva institucionalidad que con ellas se configura. Apelando a la caracterización de una *meseta* (Deleuze y Guattari, 2004: 26), las misiones constituyen una nueva institucionalidad que está «entre» (no al principio ni al final, pues son parte de un «proceso en construcción»), en permanente vibración-transformación (como mecanismos «excepcionales» y «experimentales» dentro de la Revolución Bolivariana, lo cual se verá a continuación) y que es penetrada por distintas intensidades (poder constitutivo y poder constituyente desde fuerzas políticas polarizadas, tanto de la oposición como del chavismo).

La propuesta de reforma constitucional de 2007 incluía la definición oficial más completa *bis dato* de las misiones sociales. Allí se hacía clara alusión a la dinámica de la doble institucionalidad estatal en términos jurídico-constitucionales:<sup>9</sup>

**Artículo 141.** Las Administraciones Públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones para la prestación de los servicios, se fundamentan en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley. *Las categorías de Administraciones Públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y las Misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales (énfasis añadido).*

Este artículo señala claramente la naturaleza de las misiones no solo como mecanismos de política social sino también como «administraciones públicas», es decir, como parte innovadora dentro del aparato estatal con una competencia más amplia. Sin embargo, sus dominios siguen estando determinados por el Ejecutivo, lo cual le resta niveles de autonomía a otras dimensiones que podrían venir de las iniciativas, el trabajo y la toma de decisiones dentro de las organizaciones de base.

<sup>9</sup> La propuesta de reforma constitucional de 2007 fue rechazada por la mayoría del electorado venezolano en una elección muy reñida (50,70% en favor del no, y 49,29% por el sí) que tuvo lugar el 2 de diciembre del mismo año. El proyecto incluía la reforma de 69 de los 350 artículos de la Constitución de 1999.

Pese a que la reforma constitucional fue rechazada por referendo, unos meses después se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001. La reforma ratificó, entre otras cosas, la legalidad de las misiones, su carácter de políticas públicas y su objetivo central orientado a satisfacer «necesidades fundamentales y urgentes de la población». La ley reafirma, asimismo, que los programas sociales quedan sujetos a «los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada» (art. 15). Sin embargo, este instrumento legal dejó por fuera una de las características fundamentales de las misiones que, por el contrario, sí era contemplada en la propuesta constitucional de 2007: su carácter tanto excepcional como experimental.

Maryclen Stelling (2005: 9-12) menciona características claves de la nueva institucionalidad venezolana. En primer lugar, se trata de un proceso colectivo que implica profundas redefiniciones de lo político y de lo público (por tanto, del Estado y de su relación con la sociedad). Ello atañe tanto a estructuras como a principios, valores, actores y procesos. Importante es resaltar que la nueva institucionalidad busca superar la «racionalidad técnico-administrativa» con miras a provocar una «racionalidad ético-política enfocada en el cambio social». En contraposición a los baluartes de la vieja institucionalidad (jerarquía, permanencia, estabilidad, recurrencia, preestablecimiento), la nueva institucionalidad promueve la flexibilidad, la continua dialéctica entre la teoría y la praxis, la intensa reciprocidad entre los participantes (horizontalidad en la toma de decisiones), la construcción de códigos y representaciones comunes, y la configuración de espacios democráticos de conciliación e integración. La autora describe también la superposición de distintos niveles institucionales, su composición, sus tensiones y la diferencia de temporalidades de la doble institucionalidad:

La nueva institucionalidad parecería corresponder a una gestión cuya temporalidad estaría por definirse y que se diferencia en sus beneficiarios, pautas de organización, estilos de gestión y condicionamientos contextuales. En ese sentido, aún está por decidirse cómo se resolverá la dicotomía «estructuras permanentes *vs.* programas y proyectos». Permanencia y transitoriedad compiten, dialogan y se funden, para configurar la nueva institucionalidad que comprende tanto las instancias gubernamentales, como las redes de atención social, espacios donde se integran esfuerzos públicos, privados y comunitarios (Stelling, 2005: 11).

En efecto, la coexistencia entre la vieja y la nueva institucionalidad ha provocado conflictos permanentes, que a su vez se multiplican y generan nuevos choques institucionales y otras contradicciones. Las misiones han sido instituciones innovativas que ofrecen en muchos casos soluciones efectivas ante la ineficiencia, la debilidad y el anquilosamiento de las viejas estructuras estatales; sin embargo, no representan una solución definitiva ante el Estado-burocrático y la compleja problemática sociopolítica venezolana. Como mecanismos de (re)territorialización en favor de la sociedad excluida y su participación creciente en la toma democrática de decisiones en el área de la política social, las misiones conllevan inevitablemente la carga del viejo aparato burocrático que reterritorializa también en el sentido contrario con sus prácticas de incompetencia, clientelismo, corrupción, personalismo, estadocentrismo, jerarquización y despotismo. Adicionalmente, las misiones han permitido el surgimiento de nuevas modalidades burocráticas y de corruptos grupos de poder. Este es el caso de la llamada «boliburguesía», una nueva mafia que emerge en el marco del proyecto chavista-bolivariano y que se soporta en todo tipo de actividades corruptas e ilegales. Particularmente, el ensamblaje de las Misiones Bolivarianas así como distintas posibilidades financieras y comerciales, han sido puestas al servicio del enriquecimiento de esta corrupta élite político-empresarial.

Lo anterior no justifica de ninguna manera desestimar las diversas dimensiones y componentes de las Misiones Bolivarianas, que permiten la configuración de nuevas formas de representación, organización y reterritorialización de la realidad político-institucional de vastos sectores populares. En la base de esta reorganización se reivindican valores humanos como justicia social, cooperación, solidaridad, seguridad alimentaria, dignidad, democracia directa, legitimación de derechos sociales y ecología. Se trata de un «trabajo de filigrana» a través del cual se constituyen en el día a día creativas maneras del lenguaje y la comunicación, mentalidades en transformación, ingeniosas prácticas sociales e interesantes usos de la corporalidad. En este mismo sentido, se edifican nuevas geometrías de poder a partir de una redistribución del poder económico, social, político y territorial.<sup>10</sup> Determinados espacios sociales de las misiones apuntan hacia el establecimiento de una «toparquía» —o gobierno del lugar—, en cuyo seno se fortalece el sentido de pertenencia de los hombres con el espacio en que viven y se desenvuelven, luchan por su dignidad, se realizan como personas y se ganan la vida.

Se puede entender entonces el por qué del apoyo y compromiso de los que se consideran a sí mismos como *misionarios* y *misionarias* (miembros activos en la cotidianidad y el avance de las misiones), lo cual conlleva, consecuentemente, el desarrollo de una particular conciencia política. En opinión de Anaís Rodríguez, luchadora social del Barrio La Pastora, en Caracas, y miembro del comité de salud de la Misión Barrio Adentro:

Nosotros estamos siempre listas y firmes para mejorar las misiones sociales y combatir las cosas negativas vengan de donde vengan: sea la ineficiencia dentro de la comunidad o la corrupción burocrática. La Misión Barrio Adentro debe entonces seguir adelante a través de trabajo voluntario. Nuestro objetivo es el nuevo socialismo, en tanto las necesidades humanas básicas estén siendo satisfechas [...]. Antes de la Revolución Bolivariana, nosotras vivíamos en una completa monotonía. Ahora ya no es así. Gracias a las misiones muchísimas oportunidades de participar en política están catapultando nuestra vida cotidiana. Es difícil encontrar a alguien que no esté hablando de política, que ya no es un interés exclusivo de grandes personalidades o de las élites, sino un dominio del pueblo. La política es hoy un mal necesario (Rodríguez, 2009).

Lo que en la Constitución de 1999 se definió como el principio de «corresponsabilidad» entre el Estado y la sociedad venezolana ha arrojado resultados diversos. Legítimos procesos de democratización en determinados espacios de las misiones provocan transformaciones importantes en el tradicional aparato estatal; mientras que viejos vicios de clientelismo, corrupción, personalismo y sectarismo invaden y pervierten el funcionamiento *in situ* de la política social y los procesos de organización de las comunidades locales. Asimismo, distintos órganos de la tradicional estatalidad (alcaldías, gobernaciones, asamblea nacional, cortes, el mismo Ejecutivo y demás subdivisiones del modelo liberal-republicano) se resisten a perder competencias y brindar más autonomía a las comunidades organizadas en la construcción de la nueva institucionalidad. A ello se suman las carencias actuales e históricas en materia de experiencia participativa y organizativa de las comunidades de base en Venezuela

10 Tras el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de noviembre de 2006, se planteó la importancia de poner en marcha los Cinco Motores Constituyentes: Ley Habilitante (poderes extraordinarios del presidente para dictar decretos con valor, rango y fuerza de ley por 18 meses); Reforma Constitucional (rechazada por referendo en diciembre de 2007); un nuevo modelo educativo («Jornada Moral y Luces»); una «Nueva Geometría del Poder»; y la «Explosión del Poder Comunal» (enfocada en la construcción de un nuevo Estado socialista en contraposición al Estado burgués). La relación y las fronteras entre el nuevo Estado socialista y el tradicional Estado burocrático-burgués han presentado múltiples tensiones y permanecen indefinidas hasta la fecha.

(Ellner, 2011; Lander, 2007: 73-78). Este disputado escenario político-institucional remite a ejercicios del poder del día a día, toma de decisiones locales-regionales-nacionales, administración de información, asignación de recursos, manejos de presupuestos y políticas de inversiones. En términos generales, se trata de procesos que apuntan al diseño, la ejecución y el control de las políticas públicas.

Aun cuando autores como Hans Jürgen Burchardt (2008: 37-54) apunten a que una de las falencias de la nueva estrategia de política social sea precisamente la ausencia de un marco jurídico general, reglas de juego y procedimientos formales bien definidos y el establecimiento de instituciones sólidas que garanticen la continuidad de las misiones, no pueden desestimarse la espontaneidad, la «experimentabilidad en el aprender haciendo», la excepcionalidad y la transitoriedad propias de estos programas. Estas representan características fundamentales del poder constituyente (y por lo tanto, unas de sus principales fortalezas). En el momento en que las misiones se formalizan y se institucionalizan (siguiendo los estándares tradicionales de organización), corren el riesgo de volverse demasiado rígidas y perder su poder revolucionario. Este tema es hartó problemático y formula preguntas abiertas sin respuestas fáciles o soluciones definitivas. Al respecto, plantea Edgardo Lander:

Para hacer un seguimiento de este proceso, es conveniente comprenderlo como una dinámica de experimentación colectiva sobre la base de la cual podría definirse su naturaleza. Quizás el riesgo mayor que confronta este proceso sea el de cerramientos prematuros y definiciones jurídicas que impongan como norma estándar un patrón particular que podría adecuarse muy bien a algunas condiciones específicas, pero que en otras podría ser vivido como una nueva imposición burocrática desde arriba (Lander, 2007: 80).

En mayo de 2012, la bancada opositora, bajo la dirigencia del candidato presidencial Henrique Capriles Radonsky, presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de «Ley de Misiones para Todos por Igual». En su artículo 5, se plantea claramente la disolución de la construcción de la doble institucionalidad:

Las misiones deberán estar y mantenerse articuladas a la institucionalidad del Estado [...], evitando la duplicidad de esfuerzos y gastos al impedir que estructuras paralelas compitan o se solapen en vez de cooperar en beneficio de la atención del pueblo, e impidiendo que puedan ser descuidadas o abandonadas por razones de cálculo político u otros intereses ajenos al pueblo. No incorporarán bajo ninguna circunstancia intervenciones transitorias u operativos, ni generarán estructuras para-estatales ajenas a la rectoría y a la organización administrativa formal del Estado, y estarán integradas dentro de un plan coherente y articulado que acabe con la falta de conexión y fragmentación existente entre ellas.

Si nos remitimos a Lenin (1917) cuando sostiene que el tema del Estado es medular dentro de toda revolución, el «poder dual» que conlleva la nueva creación institucional de las misiones alimenta importantísimas reflexiones. No se trata de dos simples posibilidades en blanco y negro, sino de una compleja y dinámica relación dialéctica. Aun cuando estos programas sociales son el producto de una iniciativa oficial desde arriba a partir del convenio venezolano-cubano, no se pueden ignorar las iniciativas populares que desde abajo (principalmente a través de comités de educación, salud, tierra, trabajo) llenan de contenido el quehacer diario de las misiones. La principal fuente del poder constituyente de las misiones no es una ley preestablecida, sino las iniciativas populares y las experiencias cotidianas

concretas de las comunidades organizadas en los barrios y en zonas rurales. Las prácticas sociales de los misioneros y las misioneras, las efectivas modalidades de acceso para la población beneficiaria, el trabajo de calle de funcionarias y funcionarios públicos, el compromiso ético-académico de estudiantes y profesores, el apoyo de expertos y expertas cubanas, son componentes de esta tupida constelación humana constituyente. No obstante, la burocracia tradicional con su peso implacable y las dificultades que impone la nueva «boliburguesía» frenan el poder organizativo de las bases, la movilización popular y la participación desde abajo. Aquello que, según palabras de Zizek, es manifestación de una dictadura revolucionaria en Venezuela es, en todo caso, débil y por ahora incipiente.

## 6. Contrapunteo oposición-gobierno y actualidad de las misiones

Diferentes voces de la oposición venezolana han planteado sus críticas y denuncias frente a los problemas de las Misiones Bolivarianas desde su aparición en 2003. Lo que en un comienzo fue una actitud de rechazo total frente a la nueva estrategia de política social (incluso con ataques violentos a instalaciones de las misiones a finales de 2008), poco a poco ha experimentado un giro radical, al punto de que en mayo de 2012 el candidato de la oposición, Henrique Capriles Radonsky, y los diputados de su movimiento político (MUD-Mesa de Unidad Democrática) en la Asamblea Nacional propusieron la «Ley de Misiones para Todos por Igual», para su discusión y eventual aprobación en la Asamblea Nacional. Ello ocurre en un año de mucha importancia para el futuro político venezolano: el próximo 7 de octubre tendrán lugar las llamadas «megaelecciones», evento que determinará quién gobernará el país durante los seis años siguientes. Los candidatos con mejores posibilidades son el actual mandatario, Hugo Chávez, y el ya mencionado opositor.<sup>11</sup>

La propuesta legislativa de la MUD representa no solamente un parteaguas por parte de los antes detractores de las misiones, sino también un interesante proceso de apropiación del lenguaje, las políticas, las banderas y la simbología del chavismo por parte de la oposición. De cara a la política social, este paso es muy significativo en términos de la pluralidad democrática, pues abre nuevos horizontes discursivos, espacios novedosos para la configuración de jurisprudencia social y una amplia gama de escenarios de debate, que tienen un mismo punto de convergencia: la legitimación normativa y la valoración positiva de las misiones y sus logros sociales. El paso siguiente debe ser el análisis y el tratamiento exhaustivos de sus principales falencias.

Vale recordar que mediante el proyecto de reforma constitucional de 2007 el gobierno bolivariano buscaba, entre otras cosas, darle rango constitucional a las misiones sociales. La oposición mostró su rechazo en ese entonces. El enfrentamiento contra la estrategia de política social del gobierno bolivariano llegó incluso a expresarse de manera violenta después de las elecciones parlamentarias del 23 de noviembre de 2008. Varias instalaciones de las misiones (Barrio Adentro, Mercal, Robinson, Rivas y Sucre) fueron atacadas tras el triunfo electoral de la oposición en distintos estados del país: Carabobo (Valencia), Táchira (Mérida e Independencia), Miranda (Guatire) y Nueva Esparta. Ello trajo como resultado que las misiones se convirtieran, según el discurso oficial, en mecanismos dentro una

11 Al momento de redactar este artículo aún no se conocía que Chávez fue reelecto para un nuevo período presidencial con el 55,07% de los votos. [N. del e.]

lucha de clases en favor de las clases populares.<sup>12</sup> El presidente Chávez aprovechó entonces la oportunidad para reimpulsar constitucionalmente la (re)elección indefinida para cargos públicos. El 15 de febrero de 2009 se aprobó por referendo la enmienda constitucional que permite la postulación continua para los cargos públicos de presidente, gobernadores, alcaldes y diputados de la Asamblea Nacional. La enmienda favoreció especialmente la postulación del presidente Chávez para las megaelecciones de 2012.

La campaña electoral del candidato opositor Capriles Radonsky propone, a través de la Ley de Misiones, la legalización de estos programas sociales con miras a darles continuidad y asegurar el acceso universal de toda la población, independientemente de su color político, y así evitar la aplicación de «criterios excluyentes y discriminatorios». En esta misma línea, se incluyen artículos en el proyecto de ley relacionados con la implementación de estándares, criterios, reglas de juego e indicadores claros que garanticen el acceso a los programas sociales y el cumplimiento de los derechos sociales (arts. 2, 9). Asimismo, el proyecto busca despolitizar la política social (lo cual plantea una contradicción en sí misma) y poner fin a la dependencia de las misiones de la empresa estatal petrolera PDVSA (Petróleos de Venezuela), adjudicándoles mayores competencias a las alcaldías y a las gobernaciones en lo que a la financiación y la administración de estos programas se refiere. El carácter «fragmentario» o «asistemático» propio de estos programas sociales debe abolirse con miras a evitar «solapamiento» y «duplicidad» de recursos, esfuerzos e instituciones (art. 5). El proyecto de ley también contempla el pago regular de un salario para todos aquellos que trabajen para las misiones, así como la mejoría de sus derechos laborales, la contratación colectiva y el derecho de sindicalización (arts. 11-15). Finalmente, y no por ello menos importante, el proyecto pone énfasis en el fortalecimiento de la «contraloría social» y otros mecanismos de control que aseguren la transparencia de estas políticas públicas (art. 4).

Como respuesta a esta iniciativa legislativa de la oposición, el presidente Chávez planteó una vez más la idea de darles rango constitucional a los programas sociales. Vale recordar que toda misión es creada por decreto presidencial (lo cual conlleva valor, rango y fuerza de ley) y, como se explicó anteriormente, su legalidad ya había quedado ratificada en la Reforma de la Ley Orgánica de Administración Pública en 2008. De manera concomitante, el «Plan de Gobierno 2013-2019» del gobierno bolivariano le da cobertura a los tradicionales y actuales programas sociales, y postula entre sus objetivos estratégicos el redimensionamiento, el fortalecimiento y la ampliación del «Sistema de Misiones y Grandes Misiones Socialistas».

---

12 El presidente Chávez afirmó en su intervención pública del 1 de diciembre con respecto a lo sucedido unos días antes: «[...] porque aquí hay que decirlo, reivindicando a Carlos Marx, ese gran pensador socialista, uno de los más grandes pensadores de la humanidad. Él hizo un análisis científico de la historia [...]. Y hay que releerlo, reinterpretarlo y tratar de hacerlo en función de nuestras particularidades y del tiempo que ha transcurrido [...]. Él, analizando la historia, sacó una conclusión: la historia de la humanidad es la historia de la lucha de clases. Pues yo lo creo firmemente. Aquí en Venezuela nuestra batalla es una expresión de la lucha de clases: el pueblo, las clases populares y los pobres contra los ricos, y los ricos contra los pobres y los sectores populares. Así, visto *grosso modo*; por supuesto que eso tiene sus matices y sus escalas intermedias, que hay que saber apreciar bien, porque tampoco se trata de un mundo en blanco y negro. Pero esto es un principio general de esta batalla, esta es una lucha de clases». La cita es importante porque ratifica en términos discursivos el carácter socialista de las Misiones Bolivarianas, su existencia en el marco de una lucha de clases y su naturaleza como expresión de esta lucha. Desde sus orígenes en 2003, los documentos constitutivos de las Misiones Bolivarianas las presentaban como «políticas revolucionarias» que buscaban «pagar la inmensa deuda social de décadas de capitalismo salvaje» (Misiones Bolivarianas, 2006: 5). En 2005 Chávez alineó oficialmente su proyecto político con el «socialismo del siglo XXI»; de allí en adelante también se habla de las Misiones Socialistas.

## 7. Insuficiencias, obstáculos y desafíos

En términos generales, la oposición, los medios de comunicación con mayor capacidad de difusión, distintas voces desde la academia y otras posiciones críticas han denunciado el populismo, la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción de la política social impulsada por el gobierno bolivariano. Adicionalmente, se objetan los intereses electorales, el asistencialismo y el paternalismo que con ellas se fomenta, así como las graves fallas técnicas propias de su mal funcionamiento (Penfold, 2007: 63-84; Maingón, 2006: 57-99). En este orden de ideas, las misiones se caracterizan por su «desorden» e «inmediatismo». Han representado, por tanto, una «deformación» de las organizaciones administrativas del Estado venezolano, sin una adecuada disciplina administrativa y presupuestaria, lo cual se empeora con propuestas legislativas equívocas y «anticonstitucionales» como la Reforma de la Ley Orgánica de las Administraciones Públicas, que no esclarece los marcos ni las reglas de juego para su buen funcionamiento (Brewer-Carías, 2011).

Según el experto venezolano en política social Luis Pedro España, como estrategia en contra de la pobreza las misiones no han tenido «un impacto social significativo» y han sido básicamente «un truco para ganar elecciones», lo cual representa un modelo desarticulado e ineficiente con insuficientes fundamentos empíricos que ataquen las causas estructurales de la pobreza. Estos programas no han sido masivos como se ha querido hacer creer, y han despertado grandes expectativas que finalmente culminan en frustración dentro de la población por los incumplimientos gubernamentales. Las misiones no han sido entonces determinantes a la hora de explicar la reducción de la pobreza en Venezuela, puesto que esta disminución reposa principalmente en el crecimiento económico de los últimos años (España, 2010, 2008; Rodríguez, 2008: 49-62). Después de unos primeros años con impactos positivos, acompañados por una dinámica movilización popular, las misiones se encuentran en un proceso de decadencia desde 2007, marcado por insostenibles prácticas clientelistas y autoritarias (D'Elia y Quiroz, 2010: 1-11).

Aunque algunos de los argumentos anteriores son francamente exagerados y reposan sobre un modo de pensar marcadamente funcionalista, los problemas señalados por ellos (así como el contenido de la «Ley de Misiones») merecen especial atención. Ellos apuntan a falencias reales de los programas sociales (con diferencias de acuerdo a cada misión, sus distintos niveles, regiones y espacios de implementación) que deben ser tenidas en cuenta para encontrar su solución. Es necesario dejar en claro que los principales problemas de las misiones tienen que ver con la misma cultura política venezolana, que permite su nacimiento y desarrollo. La ineficiencia administrativa, la corrupción, los aparatos clientelares, el estadocentrismo y la improvisación son parte de tradiciones de vieja data, cuya historia se remite a los tiempos coloniales. Se trata, en todo caso, de obstáculos estructurales de difícil superación.

Existe además una gigantesca traba estructural de carácter económico, que se relaciona particularmente con el modelo petrolero rentista venezolano como base material-financiera para la puesta en marcha de la actual política social. La «máquina (neo)colonial de extracción» (Lombardi, 2003: 1-6) en Venezuela reposa desde la década de 1920 en la explotación sistemática y el comercio mundial de petróleo. Este modelo se fortaleció a lo largo del siglo XX. En el marco del proceso bolivariano, el modelo de desarrollo petrolero-rentista le ha permitido al Estado venezolano tener un buen margen de maniobra en términos fiscales y poner en marcha una gama amplia de programas sociales, lo cual trae consigo un proceso de redistribución de la riqueza nacional. El enorme aparato burocrático con sus vicios y disfuncionalidades también se nutre de esta enorme fuente petrolera. Paradójicamente, la continuidad de la política social depende de esta base económica,

y su ejecución fomenta simultáneamente la reproducción de esta modalidad económica de extracción (San Juan, 2009: 140-141). Se trata de un círculo vicioso y es difícil predecir si Venezuela podrá escapar en algún momento de él, en tanto las reservas no se agoten. La concentración en las actividades petroleras ha impedido históricamente una diversificación real de la economía venezolana y el fortalecimiento sostenible de la agricultura. La actual reforma agraria avanza muy lentamente pese a la implementación de distintas misiones creadas con tal fin.

Con respecto a la problemática que conlleva la máquina neocolonial de extracción y la puesta en marcha de la política social en Latinoamérica, afirma Raúl Zibechi:

Las políticas sociales buscan aplacar el conflicto, entonces van elaborando una cantidad de políticas que buscan generar la ilusión de un empleo digno [...], la ilusión de inclusión a través de un montón de mecanismos de participación vigilada desde arriba [...]. Hay un permanente ejercicio de ir tapando los baches que el modelo va produciendo, lo que no se modifica es la estructura de la sociedad. Mientras haya modelo extractivo va a haber exclusión y para emparejar esa situación se necesitan políticas sociales (Zibechi, 2012).

Siguiendo este argumento, la política social actual estaría en último término perpetuando el *statu quo*, atenuando la conflictividad social y, por ende, postergando la urgencia de una verdadera redistribución de la riqueza y del bienestar. Se decreta entonces una lucha frontal contra la pobreza pero no se habla de la necesidad de luchar proporcionalmente contra los niveles desmesurados de riqueza, así que la acumulación de capital continúa su marcha. Además, la presencia de un Estado paternalista con una función controladora «desde arriba» estaría ralentizando formas más contundentes de autonomía, participación y movilización de las organizaciones de base (Zibechi, 2012: 5-15).

Si bien es cierto que el modelo extractivista plantea dificultades perentorias para la transformación estructural del modelo socioeconómico, no pueden ignorarse transformaciones de fondo que tienen lugar en otras dimensiones sociales, políticas y culturales del día a día de las organizaciones populares venezolanas. Asimismo, el lento proceso de la transformación institucional del Estado a través de inusitadas estatalidades paralelas merece ser analizado más a fondo. Los múltiples resultados de la simbiosis entre un Estado en transformación y la nueva participación popular en Venezuela no pueden ser, de ninguna manera, reducidos exclusivamente a la problemática del extractivismo. Se trata de dimensiones mucho más complejas que merecen ser estudiadas científicamente con mayor rigurosidad.

Un paso civilizatorio dado en Venezuela a través de las misiones es haber impulsado procesos de reconocimiento discursivo, político-institucional y normativo de las clases empobrecidas con base en mecanismos de inclusión, dignificación y empoderamiento para sus integrantes. Se trata de la conformación de estructuras y redes colectivas a escala local y nacional en las que se fortalece el sentido y la noción de lo común. El potencial de la organización comunitaria a escala nacional ha mostrado sus fortalezas en distintos momentos (golpe de Estado de 2002 y ataques a las misiones en 2008, por ejemplo); sin embargo, estos procesos de construcción desde abajo siguen siendo débiles ante viejas estructuras mayores de poder constituido. La existencia de un Estado paternalista que da mucho a su población y genera dependencia detiene la profundización de la autonomía de las comunidades de base. Lamentablemente, hay que reconocer que la movilización, la participación, la organización y la conciencia política han mermado con el paso de los años en algunos espacios de las misiones sociales debido a la penetración burocrática (corrupción y clientelismo), y a actividades empresariales ilegales (véase el caso del llamado «Zar de Mercal», actualmente en prisión: Ricardo Fernández). Ello ha provocado desmoralización y estancamiento organizativo.

Por tanto, es menester fortalecer la creación de mecanismos que sistemáticamente evalúen las fortalezas y las falencias de las misiones. En esta línea, se deben desarrollar nuevos modelos científicos para analizar ampliamente los resultados de las Misiones Bolivarianas: la información cualitativa y cuantitativa debe ser mejor recolectada, organizada y estudiada. De ello depende la inteligente sostenibilidad de estos programas sociales. El trabajo conjunto entre la academia (de instituciones universitarias tanto tradicionales como de reciente creación) y las comunidades organizadas promete mucho en este sentido.

Tabla 1

## Lista de las misiones según su correspondiente espacio social

A. Salud y atención sanitaria:	Barrio Adentro I, II, III, IV; Milagro; Barrio Adentro Deportivo; Sonrisa; Niño Jesús
B. Sistema educativo básico (alfabetización, primaria y secundaria):	Robinson I, II, III; Rivas
C. Reforma agraria, seguridad alimentaria, autoabastecimiento:	Alimentación (Mercal); Zamora; Misión Vuelta al Campo; Vuelvan Caras, AgroVenezuela
D. Política de vivienda y urbanismo:	Hábitat, Villanueva, Vivienda
E. Derechos de mujeres cabeza de familia en situación de pobreza:	Madres del Barrio, Hijos de Venezuela
F. Derechos de los pueblos indígenas:	Guaicaipuro
G. Derechos de personas con capacidades especiales:	José Gregorio Hernández
H. Defensa, seguridad y desarrollo:	Miranda
I. Política de trabajo y desarrollo de cooperativas:	Vuelvan Caras, Che Guevara, Saber y Trabajo
J. Identidad nacional y personal (conformación de nuevas subjetividades legales, políticas y electorales):	Identidad
K. Energía y ecología:	Revolución energética; Árbol
L. Personas en situación de calle:	Negra Hipólita; Niños y Niñas del Barrio
M. Minería:	Piar
N. Erradicación de la pobreza en 2021:	Misión Cristo
O. Construcción de comunas socialistas:	13 de Abril
P. Cultura, ciencia, música y educación superior:	Sucre, Ciencia, Cultura, Música y Alma Mater
Q. Pensión a adultos mayores en condición de pobreza extrema:	En Amor Mayor
R. Seguridad ciudadana y fortalecimiento del aparato de justicia:	A toda Vida; Justicia
S. Movilización electoral:	Misión 7-O (Megaelecciones 7 de octubre 2012); Misión Fiorentino (rechazo a revocatoria de mandato de Hugo Chávez en 2004)

Elaboración: AO.

## Bibliografía

ÁLVAREZ, Víctor

2010 «La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana». En *Aporrea*. Disponible en formato electrónico en: [www.aporrea.org/ideologia/n171219.html](http://www.aporrea.org/ideologia/n171219.html).

APONTE, Carlos

2007 «Evaluación de impacto y misiones sociales: Una aproximación general». En *Revista Fermentum*, Vol. 17, No. 48: 58-95.

AZZELLINI, Dario

2010a *Partizipation, Arbeiterkontrolle und die Comune. Bewegungen und soziale Transformation am Beispiel Venezuela*. Hamburgo: VSA.

2010b «Constituent Power in Motion: Ten Years of Transformation in Venezuela». En *Socialism and Democracy*, Vol. 24, No. 2: 8-31.

BHABHA, Homi (entrevista con)

1990 «The Third Space». En Jonathan Rutherford, ed. *Identity: Community, Culture, Difference*. Londres: Lawrence and Wishart.

BREWER-CARÍAS, Allan

2011 «Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las «misiones» y las instancias y organizaciones del «poder popular» establecidas en paralelo a la administración pública». Disponible en formato electrónico en: [www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com).

BROWER, Steve

2011 *Revolutionary Doctors. How Venezuela and Cuba are Changing the World's Conception of Health Care*. Nueva York: Monthly Review Press.

BURCHARDT, Hans-Jürgen

2009 «Un misionero y sus misiones. Progresos y trabas de la nueva política social en Venezuela». En *Politeia*, Vol. 32, No. 42: 79-96.

CARRERA DAMAS, Germán

1983 «Simón Bolívar, el Culto Heroico y la Nación». En *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 63, No. 1: 107-145.

CHAMAYOU, Grégoire

2007 «Presentation». En Karl Marx. *Le dix-huit Brumaire de Louis Bonaparte*. París: Éditions Flammarion.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2011 *Panorama Social de América Latina 2011*. Disponible en formato electrónico en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

2010 «América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región». Disponible en formato electrónico en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf)

CORONIL, Fernando

2008 «Chávez's Venezuela: A New Magical State?». En *Harvard Review of Latin America*. Disponible en formato electrónico en: [www.drclas.harvard.edu/publications/revisiononline](http://www.drclas.harvard.edu/publications/revisiononline).

## CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

- 2011 *Informe anual 2011*. Santiago de Chile. Disponible en formato electrónico en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

## CHÁVEZ, Hugo

- 2012 *Propuesta del candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*. Mimeo.

## DAVIS, Mike

- 2007 «Los suburbios de las ciudades del tercer mundo son el nuevo escenario geopolítico decisivo». En *Revista Pueblos*. Disponible en formato electrónico en: [www.revistapueblos.org/spip.php?article547](http://www.revistapueblos.org/spip.php?article547).

## D'ELIA, Yolanda y Cristyn QUIROZ

- 2010 «Las Misiones Sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?». Disponible en formato electrónico en: [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve).
- 2008 «Situación del derecho a la salud en Venezuela». En *Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos - Provea. Informe anual (2008)*. Disponible en formato electrónico en: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve).

## DELEUZE, Gilles, y Félix GUATTARI

- 2004 *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Editorial Pre-Textos.

## DENIS, Roland

- 2001 *Los fabricantes de rebelión*. Caracas: Editorial Grupo Creativo.

## ELLNER, Steve

- 2010a «Primera década del gobierno de Hugo Chávez. Logros y desaciertos». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 27, No. 74: 27-50.
- 2010b «Chávez Pushes the Limits: Radicalization and Discontent in Venezuela». En *Nacla*. Disponible en formato electrónico en: [nacla.org](http://nacla.org).

## ESPAÑA, Luis

- 2011a «Políticas Sociales para Grupos Vulnerables en Venezuela». Disponible en formato electrónico en: [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve).
- 2008b «The Social Policy of the Bolivarian Revolution. Mission Tricks». En *Harvard Review of Latin America*. Disponible en formato electrónico en: [www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline](http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline).

## ESPINA, Mayra Paula

- 2008 «El Estado y sus roles en la eliminación de la pobreza». En *CLACSO-Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, No. 11.

## FIGUEROA, Amílcar

- 2009 «¿Reforma o revolución en América Latina? El proceso venezolano». En Germán Rodas, coord. *América Latina hoy: ¿reforma o revolución?* Ciudad de México: Ocean Sur.

## GINZBURG, Carlo

- 2011 *Spurensicherung. Die Wissenschaft auf der Suche nach sich selbst*. Berlín: Editorial Klaus Wagenbach.

## GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA

- 2009 «Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista». Disponible en formato electrónico en: [www.mpd.gob.ve/Nuevo-plan/plan.html](http://www.mpd.gob.ve/Nuevo-plan/plan.html).

## GONZÁLEZ, Antonio

- 2008 «La desigualdad en la Revolución Bolivariana. Una década de apuesta por la democratización del Poder, la riqueza y la valoración del estatus». En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 14, No. 3: 175-199.

## GUILLÉN, Maryluz, y María GARCÍA-GUADILLA

- 2006 «Las organizaciones de derechos humanos y el proceso constituyente. Alcance y limitaciones de la constitucionalización de la inclusión en Venezuela». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 23, No. 61: 69-98.

## GOTT, Richard

- 2006 «Latinoamérica se prepara para ajustar cuentas con su elite blanca colonial». En *Rebelión*. Disponible en formato electrónico en: [www.rebelion.org/noticia.php?id=42703](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=42703).

## HELLIWELL, John, Richard LAYARD y Jeffrey SACHS (eds.)

- 2012 *World Happiness Report*. Nueva York: The Earth Institute, Columbia University.

## LANDER, Edgardo

- 2010 «¿Quién ganó las elecciones parlamentarias en Venezuela?». En *Transnational Institute*. Disponible en formato electrónico en: [www.tni.org/](http://www.tni.org/)
- 2007 «El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela». En *OSAL*, Vol. 8, No. 22: 65-86.
- 2006 «Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico». En *Voltairenet*. Disponible en formato electrónico en: [www.voltairenet.org](http://www.voltairenet.org).

## LENIN, Vladimir

- 1917 «The dual power». En *Pravda*. Disponible en formato electrónico en: [www.marxists.org](http://www.marxists.org).

## LOMBARDI, John

- 2008 «Epilogue: History and Our Heroes: The Bolívar Legend». En David Bushnell y Lester D. Langley, eds. *Simón Bolívar: Essays on the Life and Legacy of the Liberator*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- 2004 «Prólogo». En Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds. *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization & Conflict*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

## LUNA, Carlos

- 2012 «¿Para qué una Ley de Misiones?» En *Rebelión*. Disponible en formato electrónico en: [www.aporrea.org/actualidad/a142947.html](http://www.aporrea.org/actualidad/a142947.html).

## MAINGÓN, Thais

- 2006 «Caracterización de las estrategias de la lucha contra la pobreza». En *Fermentum*, Vol. 16, No. 45: 57-99.

## MASSEY, Doreen

- 2009 «Concepts of space and power theory and in political practice». En *Documents d'analisi geogràfica*, No. 55: 15-26.

- MEDINA, Medófilo, Margarita LÓPEZ y Luis LANDER  
2007 *Chávez: una revolución sin libreto*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN  
2006 «Las Misiones Bolivarianas». Caracas: Colección Temas de Hoy. Disponible en formato electrónico en: [www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve).
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN  
2004 *La educación bolivariana*. Políticas, programas y acciones «cumpliendo las metas del milenio». Disponible en formato electrónico en: [www.oei.es/quipu/venezuela/Educ\\_Bolivariana.pdf](http://www.oei.es/quipu/venezuela/Educ_Bolivariana.pdf).
- MUHR, Thomas  
2010 «TINA Go Home! ALBA and Re-theorizing Resistance to Global Capitalism». En *Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy*, Vol. 6, No. 2: 27-54.
- NEGRI, Antonio  
1993 *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Libertarias Prodhufi.
- O'DONNELL, Guillermo  
1996 «Poverty and Inequality in Latin America: some political reflections». Working Paper No.225. Kellogg Institut: Notre Dame.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CUBA.  
[www.one.cu](http://www.one.cu).
- OTÁLVARO, Andrés  
2009 «Una nueva estrategia de política social en América Latina como alternativa al neoliberalismo: el caso de las Misiones Bolivarianas en Venezuela». En *Análisis Político*, No. 66: 123-144.
- PENFOLD-BECERRA, Michael  
2007 «Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones». En *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 4: 63-82.
- SAN JUAN, Ana María  
2009 «La esencia social de la Revolución Bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades». En Cynthia Arnson y otros autores. *La Nueva Izquierda en América Latina: Derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars.
- RODRÍGUEZ, Anaís  
2009 Entrevista. Parroquia Altagracia (Caracas), 28 de noviembre.
- RODRÍGUEZ, Francisco  
2008 «An Empty Revolution. The unfulfilled promises of Hugo Chávez». En *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2: 49-62.
- RAY, Julie  
2011 «High Wellbeing Eludes the Masses in Most Countries Worldwide». Disponible en formato electrónico en: [www.gallup.com](http://www.gallup.com).

## SOCIAL WATCH

2010 «A new way to make the same mistakes». Disponible en formato electrónico en: [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org).

## STELLING, Maryclen

2005 *Modo Gerencial de la Política Social en la Presente Gestión Gubernamental. ¿Nueva Institucionalidad? ¿Nuevo Modo de Gestión Social? ¿Nuevos Sujetos?* Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social.

## SUTHERLAND, Manuel

2011 «La repartición del ingreso en Venezuela ¿Muy desigual? ¿Los empresarios apropian más riqueza que antes?». En *Rebelión*. Disponible en formato electrónico en: [www.rebellion.org/noticia.php?id=140339](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=140339).

## WEISBROT, Mark, Rebecca RAY y Luis SANDOVAL

2009 «The Chávez Administration at 10 Years: The Economy and Social Indicators». En *Center for economic and policy research*. Disponible en formato electrónico en: [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

## WEISBROT, Mark, Luis SANDOVAL y David ROSNICK

2006 «Índices de pobreza en Venezuela: En búsqueda de las cifras correctas». En *Center for economic and policy research*. Disponible en formato electrónico en: [www.cepr.net](http://www.cepr.net).

## ZELIK, Raul

2006 «Venezuelas „bolivarianischer Prozess“. Mit Gilles Deleuze in Caracas». En *Prokla*, No. 142: 23-48.

## ZEUSKE, Michael

2011 *Simón Bolívar. Befreier Südamerikas. Geschichte und Mythos*. Berlín: Rotbuch.

2007 *Kleine Geschichte Venezuelas*. Múnich: Editorial C.H. Beck.

## ZIBECHI, Raúl

2012 *Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La Vaca Editora.

## ZIZEK, Slavoj

2009 *First as Tragedy, then as Farce*. Londres-Nueva York: Verso.

# 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](mailto: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».<sup>1</sup> 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 bienestares 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 criolla<sup>2</sup> 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 petrolero<sup>3</sup> —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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 primario<sup>6</sup>—, 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 aseguramiento<sup>7</sup>, 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 social<sup>8</sup> (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 1981<sup>9</sup>, 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).<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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 Mundial<sup>12</sup> (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 5<sup>13</sup>). Asimismo, se reafirman los planteos «descentralizadores» mediante esfuerzos por «regionalizar» los servicios del Ministerio de Salud Pública, vinculados a transferir responsabilidades hacia niveles subnacionales.<sup>14</sup>

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)<sup>15</sup> 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 tradición<sup>16</sup>, 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.<sup>17</sup> 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 financiero<sup>18</sup>, 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.<sup>19</sup> 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).<sup>20</sup>

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).<sup>21</sup> 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).<sup>22</sup> 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 (CONFUNASSC), 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 derechos<sup>23</sup>, fundamentalmente civiles y políticos.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 perfigura 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> La justificación del Plan volvía a plantear dar «respuesta a la crisis económica» y enfrentar los denominados «desequilibrios sociales»<sup>29</sup> (Vos, 2000).

Hacia el año 2002 se inicia la campaña para elecciones presidenciales, oportunidad en que se restablece la alianza indígena-militar<sup>30</sup> 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)<sup>31</sup> (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](http://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.<sup>32</sup> 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 ampliación<sup>33</sup> y ejecutabilidad de los mismos mediante una institucionalidad con rango constitucional<sup>34</sup> 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 Vivir<sup>35</sup> (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.<sup>36</sup> 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)<sup>37</sup> (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.).<sup>38</sup>
5. Reforma tributaria que incrementó la eficiencia<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>
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).<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup> 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—. <sup>44</sup> También se sancionó la gratuidad de la educación pública universitaria hasta tercer nivel, que hasta el año 2008 estaba arancelada.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> En este sentido, si bien se amplió el rango de beneficiarios<sup>48</sup>, se aumentó el monto del beneficio<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> Por ejemplo, desde el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA<sup>52</sup>), 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](http://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 cobertura<sup>53</sup> (mediante la inclusión de aportes «voluntarios», fijando la obligatoriedad en la afiliación de las empleadas domésticas y recientemente volviendo «delito» la no afiliación al IESS<sup>54</sup> 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 formal<sup>55</sup> de la economía. Mientras que en el sector informal<sup>56</sup> los rezagos son enormes, y valga la pena aclarar que sigue siendo el sector mayoritario en Ecuador.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.

VÁSCONEZ, 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).

# MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

## PRODUCCIÓN DE BIENESTAR A TRAVÉS DEL CRECIMIENTO SOCIAL

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Director de la División de Política Económica y Social de la Fundación Friedrich-Ebert. Realizó estudios en matemáticas, economía, ciencias sociales y políticas en Aachen, París y Berlín. Áreas de especialización: economía política internacional, integración europea, economía alemana, modelos alternativos de crecimiento.

Correo: michael.dauderstaedt@fes.de



## RESUMEN

Mercados mal regulados han creado enormes desequilibrios en y entre los países, que han sido enmascarados por un volumen cada vez mayor de la deuda. Aunque la deuda es necesaria para el crecimiento, los mercados financieros son una fuente inestable y volátil de la misma, y se han canalizado fondos en inversiones que no mejoran el bienestar de la gente. La creciente desigualdad ha socavado la demanda y se desaceleró el crecimiento de la productividad. Pero el bienestar real abarca no solo el crecimiento, sino también la preservación de los bienes comunes y la provisión de bienes y servicios públicos. También se verá reforzado por la redistribución de los recursos y los ingresos. Las sociedades no pueden depender de los mercados para estas tareas, sino que tienen que aplicar las políticas públicas y las instituciones.

El concepto de «crecimiento social» ha sido desarrollado como una respuesta a este reto. Supone una expansión simultánea de la oferta y la demanda, en particular de los servicios sociales que mejoren el bienestar de toda la población. Implica hacer frente a los desafíos del cambio demográfico. Su objetivo no es la maximización de la riqueza financiera de dudoso valor, sino el desarrollo del capital humano.

Por el lado de la oferta, el crecimiento social ofrece oportunidades de trabajo digno para muchos desempleados o personas que laboran en el sector informal o del hogar, con frecuencia mujeres. La productividad se incrementa cuando la gente se mueve en el sector formal, obtiene la cualificación y la formación necesarias, y empieza a usar más capital, tanto humano como físico. Por el lado de la demanda, el crecimiento social exige salarios dignos que permitan a los empleados el poder adquisitivo para incentivar el aumento de la producción. La productividad y los ingresos deben aumentar juntos con el fin de evitar una falta de demanda y el paro posterior. Los salarios deberían incrementarse a la tasa de crecimiento de la productividad media de la economía en su conjunto, más la tasa objetivo de inflación, con el fin de limitar la desigualdad y sostener el crecimiento.

El crecimiento social, a escala europea y mundial, requiere una gobernanza supranacional más fuerte y mejor de los mercados financieros mediante una mayor regulación y supervisión de los mercados laborales y con estándares apropiados. No solo los países con déficit sino también aquellos con superávit tienen que ajustar sus economías. Coordinadas las políticas económicas, deben proteger a los Estados contra los mercados mediante la prevención de la competencia fiscal y la carrera hacia la baja a costa de los trabajadores y la naturaleza.

## ABSTRACT

Badly regulated markets have created huge imbalances within and between countries which have been masked by a rising volume of debt. Although debt is necessary for growth, financial markets are an unstable and volatile source of debt and they have channeled funds into investments that did not enhance the welfare of the people. Rising inequality has undermined demand and slowed down productivity growth.

Real welfare encompasses not only growth but also the preservation of commons goods and the provision of public goods and services. It will also be enhanced by the redistribution of resources and income. Societies cannot rely on markets for these tasks but have to implement appropriate public policies and institutions.

The concept of social growth has been developed as a response to this challenge. It offers a concurrent expansion of supply of and demand for, in particular, those social services which improve the welfare of the whole population. It implies facing the challenges of demographic change. It does not aim at maximizing financial wealth of dubious value but at the development of human capital.

On the supply side, social growth offers decent work opportunities for many unemployed or people, often women, who work in the informal or household sector. Productivity will increase when people move into the formal sector, get the necessary qualifications and training and start using more capital, both human and physical. On the demand side, social growth requires decent wages which allow the employees to purchase the increased output. Productivity and earnings have to increase together in order to prevent a lack of demand and subsequent unemployment. Wages should grow at the rate of average productivity growth in the total economy plus the target rate of inflation in order to limit inequality and sustain growth.

Social growth on the European and global scales require a stronger and better supranational governance of financial markets by tighter regulation and supervision, and of labour markets by appropriate standards. Not only deficit but also surplus countries have to adjust their economies. Co-ordinated economic policies have to protect states against markets by preventing tax competition and a regulatory race to the bottom at the expense of workers and nature.

La actual crisis del capitalismo financiero global amenaza con restablecer las peores características del capitalismo: la generación simultánea del desempleo y del subconsumo. Pero las necesidades de los pobres no se verán satisfechas mientras la mano de obra siga inutilizada; esta podría producir los ingresos para adquirir lo que se necesita para cubrir dichas necesidades.

El concepto de *crecimiento social* se elaboró en respuesta a tal desafío. Ofrece una expansión simultánea de oferta y demanda, particularmente de aquellos servicios que mejoran el bienestar de toda la población.

## 1. La crisis del crecimiento capitalista

Con el colapso del comunismo en la antigua Unión Soviética y Europa Oriental, y su hibridación con el capitalismo conducido por el Estado en China, aparentemente el capitalista se ha convertido en el único modelo de crecimiento. Su más reciente desarrollo se caracteriza por dos elementos: globalización y financiarización. La transformación capitalista de las antiguas economías socialistas abrió mercados laborales que antes estaban cerrados y creó una enorme fuente de fuerza laboral para ser utilizada por el capital global. El principal efecto ha sido una relativa reducción —en algunos casos absoluta— de salarios debido a la creciente competencia. La resultante desigualdad y acumulación de activos financieros ha alimentado el segundo elemento: la financiarización. El bienestar monetario ha crecido más rápidamente que el Producto Nacional Bruto (PIB) global real o nominal. Según el McKinsey Global Institute, entre 1990 y 2007 las acciones financieras globales se incrementaron de USD 54 billones (o 261% del PIB global) a USD 202 billones (o 376% del PIB global). Entre 1990 y 2009 la tasa de crecimiento promedio de las acciones financieras globales fue del 7,2%.

### Crisis del capitalismo financiero

El incremento de las acciones financieras refleja un crecimiento similar de la deuda global, ya que la riqueza monetaria global es siempre cero. Cada activo financiero corresponde a un pasivo. La fuerte acumulación de riqueza ha sido posible solo en la medida en que otras instancias (hogares, empresas o gobiernos) han acumulado la correspondiente deuda. Durante el período bajo estudio (1990-2007) fueron más bien las entidades privadas, y no los gobiernos, las que incurrieron en más deuda. En realidad, la porción de la deuda pública como porcentaje de la riqueza financiera global se redujo del 17%, en 1990, al 15%, en 2007, a pesar de que reflejó un crecimiento absoluto de USD 9 billones a USD 30 billones para el mismo periodo.

Los deudores estuvieron dispuestos a pedir préstamos y los acreedores estuvieron dispuestos a concederlos e invertir, ya que todos esperaban que el crecimiento continuara. Elevar el ingreso nominal hizo que el pago de la deuda pareciera aceptable, incluso en casos en que se usó el crédito para financiar el consumo. El valor de los activos se incrementó y se los pudo usar como garantía para crédito adicional. El optimismo creció aun más por la

confianza en los mercados (financieros) respaldados por la corriente académica dominante («hipótesis del mercado eficiente»), que consideraba como altamente improbable el fracaso de los mercados. Las instituciones financieras ampliaron sus balances y lograron extender el crédito incluso más allá, usando vehículos fuera de los balances y transfiriendo los riesgos a través de la titularización y otras sagaces innovaciones, debido a la extendida desregulación de los mercados financieros. La integración global de los mercados financieros, entonces, expuso a muchas instituciones financieras en diferentes países a riesgos que se habían originado en otros lugares.

Las posiciones de deudores y acreedores se dividieron entre sectores y países. A la final, luego de pescar créditos y obligaciones intersectoriales, fueron los acreedores, generalmente hogares, los que prestaron a empresas y gobiernos. Pero los desequilibrios también crecieron entre países. El peso de los déficits acumulados de las cuentas corrientes y excedentes del PIB global aumentó significativamente a medida que los países lograban financiar los excedentes financieros de las importaciones gracias a la intermediación de los mercados financieros globales liberalizados, que canalizaron los fondos de los países con excedente (China, Alemania, exportadores de petróleo, etc.) a los países con déficit (EE.UU., periferia europea).

El detonante de la crisis fue el mercado de bienes raíces en Estados Unidos, que había experimentado una burbuja en el precio de los activos, alimentada por hipotecas a bajo costo. Su colapso afectó a varios bancos estadounidenses, pero la principal crisis estalló luego de la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008. Al contrario de casos anteriores (y posteriores), el gobierno de Estados Unidos se negó a rescatar a este banco o arreglar y ayudar el rescate por parte de otros bancos. A pesar de que comenzó como un problema estadounidense, el contagio se extendió rápidamente a otros mercados, en particular a Europa, en donde muchos sistemas bancarios estuvieron en riesgo de implosionar.

Fue solo a partir de la inmediata y masiva intervención del gobierno, en otoño de 2008, que se previno el colapso completo del sistema financiero global. Sin las garantías abiertas de los Estados, las corridas bancarias habrían detonado. En Alemania, por ejemplo, la canciller Angela Merkel y el ministro de Finanzas Peer Steinbrück declararon que todos los ahorros estarían seguros y respaldados por el gobierno, de ser necesario. Sin embargo, el mercado interbancario se congeló y ocasionó daños masivos al crecimiento del crédito. La economía real, a su vez, experimentó una profunda recesión (la «Gran Recesión»), lo que condujo a una contracción en la mayoría de países desarrollados (por ejemplo, Alemania: -5% del PIB en 2009). Los países emergentes siguieron creciendo, aunque a una tasa sustancialmente más lenta. Por primera vez en décadas, en 2009 el PIB mundial cayó.

Los gobiernos respondieron a la crisis con masivos programas de estímulos financiados por un correspondiente incremento de la deuda pública. El éxito fue espectacular —en particular comparado con la Gran Depresión de la década de 1930—. Se evitó una depresión; el crecimiento continuó en la mayoría de países. A la vez, la riqueza financiera global, cuyo valor había caído de USD 202 billones en 2007, a USD 175 billones en 2008, fue ampliamente restaurada a USD 201 billones en 2009 y USD 212 billones en 2010 (McKinsey Global Institute). La composición había cambiado rotundamente con una participación mayor de la deuda pública en la riqueza financiera, al reemplazar los activos privados tóxicos.

Después de 2010, la creciente deuda pública se convirtió en el nuevo punto de ruptura del sistema financiero global. Se pidieron medidas de austeridad para reducir mayores dé-

ficits o incluso la misma carga de la deuda. Los gobiernos y el aún altamente endeudado sector privado redujeron el apalancamiento, lo cual una vez más puso en riesgo al crecimiento. Esto fue particularmente cierto en la Eurozona, cuyo Banco Central Europeo (BCE) no estaba preparado para actuar como prestamista de último recurso, y los países estaban individualmente endeudados en moneda extranjera ya que no tenían control sobre el euro. Los Estados más débiles se vieron sujetos al pánico del mercado a pesar de que sus deudas con frecuencia eran menores que aquellas de los países menos afectados (por ejemplo, Japón o el Reino Unido), que tenían sus propias monedas y bancos centrales adaptables.

### **Límites al crecimiento capitalista**

La crisis ha puesto de manifiesto los problemas estructurales del modelo de crecimiento configurados por la globalización y la financiarización. La dinámica de este crecimiento desigual se basa en un círculo aparentemente «virtuoso» en el que la desigualdad conduce a mayores retornos de capital con mayores valores de activos (lo que representa el actual valor de los futuros retornos) y más inversión; esto creó mayores ingresos para el sector más acaudalado y, por ende, incrementó la desigualdad. Pero la inversión solo por invertir no puede sostenerse en el largo plazo, ya que las crecientes capacidades de oferta no calzan con la demanda necesaria. La dinámica colapsa y se convierte en un círculo vicioso que va desde la falta de demanda hasta una menor inversión y crecimiento, menores retornos y precios de los activos, hasta el desempleo y la futura disminución del poder adquisitivo.

Las economías capitalistas pueden crecer cuando los salarios crecen junto con la productividad (y la inflación). Paradójicamente, es una clase trabajadora fuerte y organizada lo que permite sobrevivir al modelo de crecimiento capitalista que, de otra manera, sería inherentemente inestable (Elsenhans, 2011). El modelo de crecimiento es sostenible solo cuando el poder adquisitivo masivo absorbe y agota las capacidades de oferta de un sistema corporativo aún más productivo. La otra opción, históricamente usada con mayor frecuencia, es la reducción controlada del tiempo de trabajo, que depende también de una fuerza laboral más robusta. En este caso, las ganancias de la productividad se traducen en más esparcimiento en lugar de sueldos reales mayores, que podrían resultar de sueldos nominales más altos o precios reducidos, cuando las fuerzas competitivas obligan a las empresas a trasladar las ganancias de la productividad a los consumidores.

Pero parece que la competencia es cada vez menos eficiente en la tarea de eliminar las ganancias adicionales resultantes de alzas de productividad para aquellas empresas que innovan más rápidamente. Si la competencia fuese efectiva, los precios bajarían y los salarios reales subirían. El hecho de que la cuota salarial haya menguado en la mayoría de países muestra que este mecanismo realmente no funciona y que los monopolios u oligopolios dominan en muchas industrias. Incluso en aquellos lugares en donde la cuota salarial es relativamente estable, como en EE.UU., esto se debe al exorbitante incremento de los «salarios» de altos gerentes y banqueros, mientras que los salarios reales, es decir, los de los trabajadores, se estancaron o se redujeron.

La creciente desigualdad puede compensar, aunque por un período de tiempo limitado, la caída a largo plazo de ganancias en el curso de la acumulación —para usar términos de Marx; o, en términos más neoclásicos y keynesianos: la continua acumulación de acciones de capital resultante de los bajos salarios y el consumo eventualmente reducirá la productividad marginal de capital—. La desigualdad también distorsionará la estructura de la demanda hacia los bienes posicionales cuya oferta es limitada. Estos límites sociales

del crecimiento (Hirsch, 1977) se añadirán a los problemas inherentes del modelo de crecimiento desigual (también ver la siguiente sección, sobre «Los límites de los mercados»).

Los límites económicos al crecimiento capitalista que predominan en la actual crisis del capitalismo financiero global están compuestos también por límites ecológicos. A pesar de que los temores originales del primer análisis del Club de Roma en *Los límites del crecimiento*, publicado en 1972, parecen exagerados en su enfoque sobre los recursos naturales, la debilitada biodiversidad y los crecientes precios de las materias primas son señales de una crisis más profunda. El modelo tradicional capitalista de crecimiento de la expansión cuantitativa de la producción, en particular de bienes manufacturados, obviamente está socavando el fundamento planetario natural y ecológico del que eventualmente depende.

### **Deuda y crecimiento**

Pero el fondo de la crisis económica actual es el problema de la deuda. Esta alimentó el largo período de crecimiento hasta el año 2007. Ahora, a medida que los acreedores y los mercados financieros se han tornado reacios al riesgo o incluso están aterrorizados, los deudores se ven forzados a reducir el apalancamiento. Debido a que los gobiernos están altamente endeudados o ya no son sujetos de crédito, deben adoptar políticas de austeridad, cortar el gasto y/o elevar los impuestos. Esto pudiera tener sentido cuando otros sectores acumulan deuda a la vez; sin embargo, cuando todos intentan reducir el apalancamiento juntos, el resultado es estancamiento, cuando no depresión.

Actualmente, tener una deuda excesiva es visto como un mal que proviene del derroche y del gasto temerario. El crecimiento capitalista a duras penas puede trabajar sin deuda. Cuando el rendimiento de los bienes y servicios mejora debido al alza de la productividad y/o del aporte laboral, entonces la oferta de dinero también debe incrementarse. De otro modo, los precios deberán bajar de manera que el volumen de dinero en circulación pueda adquirir la mayor producción. Sin embargo, la deflación es una condición desfavorable para el crecimiento ya que los inversionistas temen recibir rendimientos nominales al adquirir bienes (por ejemplo, equipos) a precios actuales mayores. Pero, obviamente, hay niveles de deuda que no son sostenibles, aunque la sostenibilidad en sí depende del crecimiento (nominal) del ingreso del deudor y, por ende, del crecimiento (nominal) de la economía en general.

Una crisis provocada por la deuda básicamente puede resolverse de cuatro maneras:

1. Insolvencia o reestructuración de la deuda (la deuda y la riqueza desaparecen en forma simultánea): en cierta medida, esto ya ha pasado, en particular con la deuda privada del gobierno de EE.UU. o el gobierno griego. Pero a gran escala, puede conducir a una (renovada) crisis del sistema financiero cuando colapsen los bancos que eran los acreedores.
2. Los deudores reducen el apalancamiento cortando el gasto: reducir el gasto significa menos demanda y menores ingresos para otros. Es probable que esto cause estancamiento y desempleo. Una nueva recesión dificulta particularmente la consolidación de las finanzas públicas.
3. Los acreedores compran más de los deudores: cuando los acreedores gastan el ahorro del rendimiento de los deudores, permiten que estos entren en superávit y paguen su deuda. La demanda global se incrementa y el crecimiento se restablece. Si la demanda de los acreedores excede la capacidad de oferta de los deudores, los precios se incrementan y este crecimiento será ampliamente nominal (inflación).

4. Inflación: ya sea como resultado del anterior escenario 3 o como consecuencia de una política monetaria blanda a fin de restaurar la liquidez del sistema financiero, la inflación devaluará la carga de la deuda en términos reales. Con frecuencia, las deudas públicas pesadas se han reducido a través del crecimiento nominal (por ejemplo, la alta deuda de la posguerra en EE.UU. y el Reino Unido).

Obviamente, la opción 3 (posiblemente combinada con la 4) es una forma menos dolorosa de reducir el apalancamiento. También protegerá la riqueza de los acreedores, por lo menos en forma nominal, a pesar de que podría transformarse en capital real o bienes de consumo cuando se la gasta parcialmente.

Esta lógica se aplica igualmente a las relaciones de deuda entre países. Como ya lo aclaró Keynes en su libro acerca de las reparaciones alemanas (*Las consecuencias económicas de la paz*, 1919), un país deudor solo puede transferir un excedente monetario (oro o moneda) a sus acreedores cuando entra en superávit de exportaciones, lo cual requiere que los países acreedores entren en el correspondiente déficit. En la actual crisis, esto implica que Alemania y China deberán convertirse en países con déficit. A fin de lograr ese resultado, la distribución del ingreso nacional deberá cambiar de manera que los ahorradores ricos obtengan menos y los gastadores pobres (trabajadores) obtengan más. En lugar de ello, los países deudores de la Eurozona están siendo forzados a adoptar políticas de austeridad que exacerban sus crisis. Los acreedores quieren crecer a expensas de los trabajadores y el Estado, a fin de asegurar la viabilidad y la ganancia de sus reclamos.

El eventual valor de la riqueza mundial que corresponde a la deuda global depende del crecimiento y de la distribución de su valor agregado. Mientras más alta sea la tasa de crecimiento del PIB y la participación del capital, mejor les irá a los ricos, a pesar de que solo a corto o mediano plazo, como lo ha demostrado la crisis. A largo plazo, este crecimiento asimétrico y desigual no es sostenible. Pero no es únicamente la disfuncionalidad económica lo que hace indeseable este modelo de crecimiento, sino su incapacidad de mejorar el bienestar de la mayoría de la población.

## 2. El rol de los mercados y los Estados

Para conseguir el bienestar se requiere más que un PIB en crecimiento que no toma en cuenta muchas dimensiones del bienestar fuera del mercado y del sistema de precios, como lo reconocen diversas organizaciones internacionales, como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE).<sup>1</sup> El bienestar humano comprende múltiples dimensiones que comienzan por la supervivencia física elemental y llegan hasta el cumplimiento de necesidades más culturales. La clásica descripción es la jerarquía de necesidades de Maslow (1943), generalmente presentada como una pirámide con las necesidades físicas en la base y encima la seguridad, el amor/pertenencia y la autoestima. Muchos de estos aspectos están consagrados como derechos o beneficios en leyes y constituciones nacionales y declaraciones internacionales. El enfoque de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum considera los bienes y servicios como medios más que fines, y el fin como la capacidad humana de vivir una vida digna según se desee. Depende de la libertad, la elección y las capacidades humanas de transformar los recursos en funcionamientos logrados (Nussbaum, 2003). Los indicadores humanos, co-

1 Ver [www.beyond-PIB.eu](http://www.beyond-PIB.eu).

mo el PIB, no reflejan la multidimensionalidad ya que excluyen la protección del hogar, el esparcimiento y el uso o la conservación de bienes públicos (globales).

La gente y las sociedades producen bienestar a través de una variedad de actividades e instituciones. Es innegable que las más importantes son los hogares, en donde las personas pasan la mayor parte de su tiempo. La producción del hogar, como el trabajo de cuidados, contribuye sustancialmente al bienestar y, en su mayoría, es trabajo no pagado realizado por mujeres. Como tal, no aparece en las estadísticas oficiales regulares (cuentas nacionales) y no contribuye al crecimiento económico (medido como incremento del PIB). En realidad, su reducción y transformación en el mercado («mercantilización») históricamente ha sido un motor de crecimiento y es un elemento importante del «crecimiento social» (ver la siguiente sección).

Las otras dos instituciones dominantes de producción de bienestar son el Estado y los mercados. Sus resultados están representados en las estadísticas oficiales, aunque con puntos ciegos sustanciales, como la distribución de los efectos externos y los costos sociales. Sin embargo, la elección entre estas dos formas de producción de bienestar es el foco de los debates políticos sobre política y orden económico.

### **El Estado de bienestar: un sobreviviente bajo ataque**

El discurso público y político sobre el Estado de bienestar experimentó cambios a través de las décadas. En sus buenos tiempos, el Estado de bienestar parecía asegurar y combinar la prosperidad con la justicia social. El *New Deal* en Estados Unidos, las reformas Beveridge en el Reino Unido, la expansión de los Estados de bienestar escandinavos y continentales estuvieron acompañados de altas tasas de crecimiento, bajo desempleo y una distribución relativamente justa del ingreso.

Durante las décadas de 1950 y 1960, la participación del Estado en la economía (medida como un porcentaje del gasto público o ingresos del Producto Interno Bruto, PIB) creció en muchos países (ver tabla 1, que compara 1950 con 1973). El alza siguió hasta mediados de la década del setenta, cuando los defensores del mercado libre comenzaron a echar la culpa al Estado de bienestar por esta inflación y la pérdida de competitividad en las economías avanzadas. La solución propuesta fue un Estado mucho más pequeño, la privatización de muchas actividades públicas y la desregulación de los mercados. Se dijo que el desempleo era el resultado de los seguros sociales contra el desempleo y de mercados laborales sobrerregulados. Se asumió que la inflación era consecuencia de demasiado gasto público y la consiguiente deuda pública, así como las exageradas demandas salariales que eran motivadas por el pleno empleo.

En la década de 1980 algunas administraciones, sobre todo las de Reagan en EE.UU. y Thatcher en el Reino Unido, siguieron esos consejos e intentaron reducir el tamaño del Estado, como se puede ver en los datos de estos países en 1999 comparados con 1973, en la tabla 1. Pero la tendencia general de la expansión del Estado (de bienestar) continuó a pesar de las críticas neoliberales. En los últimos diez años antes de la Gran Recesión de 2009 hubo un descenso relativo que probablemente se debió más al alza del PIB a mayor celeridad que el gasto público, que a una reducción nominal de este último.

Tabla 1

**Gasto público total como porcentaje del PIB**

País/Región	1913	1938*	1950	1973	1999	2008**
Alemania	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6	43,4
Francia	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4	52,5
Países Bajos	8,2	21,7	26,8	45,5	43,8	45,1
Reino Unido	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7	45,4
EE.UU.	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1	38,6
Japón	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1	36,4
OCDE**				27,8	35,2	34,6

\* Los altos valores de Alemania y Japón en 1938 probablemente fueron causados por el gasto en armamento y la guerra.

\*\* Ingresos por impuestos como porcentaje del PIB, que generalmente son inferiores al gasto en el PIB.

Fuentes: Países: Maddison 2001: 135; promedio OCDE: [stats.OECD.org/index.aspx#](http://stats.OECD.org/index.aspx#); 2008: [www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/Staatsquote.pdf](http://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/vwl2/downloads/material/Staatsquote.pdf).

Elaboración: MD.

Al contrario de lo que planteaba la crítica neoliberal, la expansión del Estado (de bienestar) no perjudicó el crecimiento económico. En realidad, las tasas de crecimiento cayeron después de 1973, en comparación con el período previo desde 1950. Seguramente la causalidad funcionó en la dirección opuesta: un crecimiento más lento condujo a una expansión más lenta del Estado de bienestar. Básicamente hay dos formas en que el Estado de bienestar pudo afectar negativamente el crecimiento: reduciendo el empleo y reduciendo la velocidad de la producción (ver también la siguiente sección). Pero, en ambos casos, a las economías más orientadas al mercado, como Estados Unidos o el Reino Unido, no les va mejor que a las economías de bienestar, como los países escandinavos. De existir, son los Estados de bienestar en el continente (bismarquianos), como Francia o Alemania, en donde la reducción del crecimiento del empleo y la productividad fueron o son causa de preocupación. Al final, la participación del gobierno en el PIB a duras penas se redujo a pesar de toda la crítica neoliberal y del libre mercado.

La supervivencia del Estado de bienestar no deja el camino libre. La arremetida ideológica continúa. Mientras la ideología del libre mercado estuvo brevemente en retirada luego de la crisis de los mercados financieros, se ha reagrupado y ha lanzado un fuerte contraataque usando la deuda pública como la principal palanca para presionar sobre la austeridad y cortes en el gasto público. Luego de rescatar al capitalismo del colapso conducido por sus propios mercados, el Estado una vez más se considera un problema en lugar de una solución. Colin Crouch habló de *the strange non-death of neoliberalism* («la extraña no-muerte del neoliberalismo»). Frente a la supervivencia neoliberal, parece necesario y apropiado reconsiderar una vez más los méritos y límites, tanto de los mercados como de los Estados.

### Los límites de los mercados

Los economistas defensores del libre mercado asumen que los mercados son la mejor y más justa forma de organizar la producción y distribución de bienes y servicios. Las razo-

nes que exponen se basan en modelos teóricos de equilibrio general en donde consumidores y productores maximizan sus ganancias o utilidades. La distribución que resulta de la competencia en mercados libres se considera el óptimo paretiano, lo que significa que no se puede mejorar el bienestar de alguien sin reducir el bienestar de otro. Estos modelos requieren muchas precondiciones, como la competencia e información cuasi perfectas o la ausencia de motivaciones no económicas.

En realidad, estas condiciones nunca se cumplen. La competencia siempre está restringida por diversas barreras al ingreso. De hecho, en un modelo de equilibrio general, las ganancias desaparecerían si la competencia fuera perfecta. Los costos de las transacciones podrían impedir el surgimiento de los mercados, ya que los hechos muestran que muchas transacciones se organizan de manera planificada dentro de las empresas y no a través de los mercados (teorema de Coase). La información es imperfecta y, como regla general, asimétricamente distribuida en perjuicio del consumidor (¡atención compradores!). La gente no simplemente está maximizando las utilidades, como asume la economía neoclásica, sino siguiendo normas y otros intereses (Akerlof, 2006), como lo ha demostrado la nueva rama de la economía experimental. En un juego experimental, el «juego del dictador», dos jugadores reciben una suma de dinero. Uno de los dos jugadores, el «dictador», puede decidir cómo dividir ese monto entre ambos. Sin embargo, pueden quedarse con sus partes respectivas solo cuando ambos jugadores hayan acordado la división. A pesar de que cualquier monto sería mejor que nada, desde una perspectiva de maximizar el ingreso, los jugadores que no están en el rol de dictadores generalmente rehúsan una parte inferior a alrededor de un tercio. Están dispuestos a renunciar a las ganancias monetarias a fin de aplicar las reglas y castigar el comportamiento injusto.

El precio es el principal mecanismo para lograr el equilibrio en una economía de mercado. Resulta de la interacción entre oferta y demanda. No obstante, bajo una mirada más detenida, el precio no refleja el costo total de producción ni los beneficios para el consumidor. En el lado de la oferta, el precio no toma en cuenta los costos sociales y los efectos externos, como emisiones o condiciones de trabajo perjudiciales que podrían disminuir la calidad de vida. Por el lado de la demanda, el precio no expresa las verdaderas utilidades, sino la capacidad y la disposición de gastar. El mercado percibe necesidades solo en la medida en que estén respaldadas por el poder adquisitivo. La oferta aparece siempre donde hay demanda. En una sociedad desigual, la estructura de la oferta se distorsionará a favor de las necesidades y demandas de los ricos. Habrá más demanda para los bienes posicionales a pesar de que su oferta es limitada (Hirsch, 1977). La distribución desigual del ingreso monetario no es óptima si uno asume que la utilidad marginal del dinero disminuye al igual que cualquier otro bien. Una unidad adicional de dinero tiene mucha mayor utilidad para una persona pobre que para alguien rico. La redistribución de los ricos a los pobres, por ende, incrementará el bienestar general.

Los mercados y los precios existen solo para bienes y servicios privados. Sin embargo, hay bienes y servicios públicos que no son exclusivos y, por lo tanto, no pueden ser provistos a través de los mercados, ya que todos pueden beneficiarse de ellos sin pagar o contribuir a su producción. Ejemplos típicos de estos son la seguridad externa o un ambiente saludable. El uso de estos bienes comunes con frecuencia está sujeto a los polizones (*free riders*), lo cual podría conducir al uso excesivo (la «tragedia de los comunes»). Más allá de la calidad técnica de la inclusión, los bienes y servicios públicos se definen como tales por criterios políticos de no exclusión. Si un determinado bien o servicio está considerado un derecho civil, nadie, o al menos ningún ciudadano, podrá ser excluido de su uso. Tales bienes o servicios públicos constituyen el ingreso mínimo necesario para sobrevivir (o para el

correspondiente alimento, vivienda, etc.), educación, infraestructura (carreteras). Sin embargo, depende de la cultura y los procesos democráticos de decisión si un cierto bien o servicio será provisto sin costo para no excluir a las personas con derecho a ellos. Las carreteras o los servicios de salud en ocasiones son públicos, y en otras son privados y se tiene que pagar por ellos.

A pesar de que el consumo de un bien público es gratuito, su producción podría suponer costos y, por ende, requerir financiamiento. Sin los mercados, el dinero deberá ser recaudado por otros medios, como impuestos, sin relación directa entre el pago y el uso. Por ende, tiene que ver con una cierta cantidad de redistribución si aquellos que pagan usan menos de su participación o si algunos usuarios confían en servicios que no podrían costearse si tuvieran que financiar su producción.

En algunos casos, los seguros (como los de salud) ofrecen una forma de resolver el dilema al redistribuir los costos de aquellos que tienen menos necesidades (por ejemplo, personas saludables) o más necesidades (por ejemplo, personas enfermas). Los seguros son un servicio del mercado, lo cual, por un lado, es altamente deseable pero, por otro lado, está afectado por el problema del riesgo moral: mientras más protección se provea contra riesgos, más débiles son los incentivos para prevenir resultados arriesgados. Más aún, las aseguradoras son reacias al riesgo y tienden a practicar la selección adversa de clientes. Mientras más esté expuesto al riesgo un/a potencial cliente, menos protección está dispuesta a ofrecerle una aseguradora. Es improbable, por ende, que los seguros privados provean la cobertura universal requerida por una sociedad de derechos igualitarios.

Como lo aclaró penosamente la crisis financiera de 2008, algunos mercados, en particular los de activos, son altamente inestables. Cuando los precios de los activos suben, la demanda también sube —al contrario de los mercados de bienes «normales»—. Por otro lado, cuando los precios de los activos se derrumban, todo el mundo busca vender. Los activos también sirven de garantía para tener acceso a más crédito. En tiempos de *boom* del valor de los activos, los créditos tienden a extenderse a medida que el valor de las garantías aumenta. Las resultantes burbujas de la deuda revientan aún más rápido cuando el valor de las garantías también colapsa. Los mercados financieros son inherentemente inestables (Minsky, 2011). Debido a que los precios de los activos deciden acerca de la asignación de capital, la inestabilidad y volatilidad de los mercados de activos causan malas asignaciones, como los *booms* de la construcción, y exageran las oscilaciones de la actividad económica, con lo que se socava el bienestar de la población.

Los fracasos de los mercados financieros están en el centro de cada vaivén del ciclo de negocios. Una falta de demanda causa recesión cuando los hogares ahorran más de lo que las empresas quieren invertir. Supuestamente los mercados financieros deben canalizar los ahorros de las familias hacia la inversión, y la tasa de interés debe funcionar como un precio de equilibrio. En una economía cerrada, la posición neta de los activos (la suma de todos los activos menos la deuda) del sector privado familiar es idéntica a la deuda neta del sector empresarial y público. En una economía abierta, también el resto del mundo podría estar endeudado. Si las familias quieren incrementar su patrimonio (posiblemente para ahorrar para su jubilación), otros sectores deberán incrementar su deuda. Si no lo hacen, la economía se encoge y los empleos se pierden. En un equilibrio neoclásico, las tasas de interés a la baja traerían como resultado una mayor inversión. Pero mientras la demanda se estanque, será difícil que las empresas inviertan, al margen de las tasas de interés.

A pesar de sus límites, aún se considera que los mercados y la empresa privada son la mejor forma de producir bienestar. Es más, el Estado, en particular el Estado de bienestar, está considerado una carga a expensas del bienestar privado. La seguridad social, y servicios como educación, salud, cuidados o seguros sociales (que conforman el núcleo del Estado de bienestar), se consideran un gasto que solo una economía privada efervescente puede costear y que pone en peligro esta base si el Estado de bienestar se torna demasiado «abultado» y oneroso.

### **El papel económico del Estado**

Todos los fracasos del mercado impiden mejorar el bienestar —excepto bajo circunstancias específicas que deberán ser establecidas y mantenidas por entidades no comerciales, generalmente el Estado—. Esto implica un fuerte marco de reglas y regulaciones, y políticas públicas intervencionistas. De todas maneras, los mercados dependen del Estado a fin de proteger derechos propietarios y aplicar los contratos. Históricamente, el Estado ha organizado el espacio corporativo para que se desarrollen los mercados.

Pero, a fin de asegurar el bienestar de la población en una economía de mercado, se necesitan intervenciones específicas como:

- Proveer bienes y servicios públicos.
- Regular bancos y mercados financieros.
- Ofrecer sistemas de seguros con una amplia cobertura para impedir la selección opuesta, en especial en áreas esenciales para el bienestar (como tercera edad, salud y desempleo).
- Regular para internalizar efectos externos, como el control de emisiones, seguridad y salud, políticas ambientales.
- Redistribuir a través del sistema tributario y otras políticas (por ejemplo, salario mínimo, contribuciones a la seguridad social dependiendo de los ingresos, subsidio a bienes y necesidades básicas, o gravarlos a las tasas más bajas).
- Política de competencia.
- Protección al consumidor.

Los mercados, Estados y familias interactúan para producir bienestar. Las diferentes formas y sistemas de interacción se pueden describir como variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001) que han evolucionado en la historia. A pesar de que algunas variedades han generado mejores resultados que otras en términos de crecimiento o igualdad, es difícil transferir acuerdos institucionales entre las economías. Ningún sistema ha confiado solo en los mercados o solo en el Estado. Incluso las economías comunistas planificadas usaron al mercado para la distribución de bienes de consumo; e incluso las economías de mercado más libres tienen un sector estatal que usa alrededor del 20% o 30% del PIB. Actualmente los países escandinavos, con su Estado de bienestar altamente desarrollado, han mostrado un excelente desempeño económico que combina el crecimiento y la cohesión social.

Sin embargo, uno no debe considerar al Estado como una panacea para todos los fracasos del mercado. La respuesta a la pregunta de cuánto pueden cambiar las políticas públicas los resultados del mercado, y si esos resultados modificados son en realidad mejores para todos, depende en mucho del carácter del Estado. A menudo el Estado ha sido una fuerza de explotación y paternalismo, en lugar de un productor imparcial y garante del bienestar público. Existen dos cualidades que hacen menos probable un rol positivo del

Estado: la falta de democracia, y una economía rentista que generalmente se basa en la explotación de los recursos naturales. En las economías rentistas, el Estado se financia por rentas más que por impuestos. No depende, por lo tanto, del apoyo de los contribuyentes y no hay ciudadanos gravados que exigen tener voz en el uso de sus impuestos (no hay tributación sin representación). En su lugar, el gobierno generalmente usará sus ingresos para estabilizar su poder y comprar el apoyo de grupos estratégicamente importantes (generalmente los clientes dentro del sistema de paternalismo). En las economías rentistas, el pueblo comúnmente intenta mejorar su lote a través del acceso privilegiado al sistema de distribución de rentas, en lugar de a través del trabajo productivo o empresarial.

En las democracias, las elecciones periódicas y los sistemas de controles y equilibrio impiden los peores fracasos estatales. Sin embargo, debido a que todas las políticas públicas que se requieren (ver lista anterior) afectan el ingreso y el patrimonio, habrá una búsqueda sustancial de rentas por parte de los hogares y las empresas. Hay un fuerte peligro de que los formuladores de políticas se confabulen con los intereses privados. La corrupción es el canal más directo, pero hay muchas otras formas: el apoyo durante las campañas electorales, o encaminar la opinión pública y los procesos legislativos por parte de poderosos grupos de interés y el cabildeo. A pesar de que las democracias también son vulnerables a la mala gobernanza, por lo menos hay la posibilidad de que los fracasos y los sesgos en la distribución se corrijan a largo plazo por la oposición parlamentaria o el sistema judicial.

Los Estados democráticos de bienestar perfectos ofrecerían bienes y servicios públicos proporcionales en nivel y composición con las necesidades y preferencias de la población. Ya que todos los ciudadanos tienen el mismo poder de influencia (un hombre, un voto), en principio, son capaces de asegurar que el gobierno actúe de acuerdo con sus deseos. En la práctica, el proceso democrático tiene dificultades sustanciales para agregar preferencias y resolver conflictos de intereses entre los grupos, en particular a medida que el tiempo pasa. Ya que las futuras generaciones no pueden votar, con frecuencia se descuidan sus intereses.

No obstante, los Estados democráticos de bienestar generalmente definen los derechos y beneficios sociales que protegen niveles mínimos de vida de todos los ciudadanos, en especial de enfermos, discapacitados, desempleados o de la tercera edad. Con frecuencia, brindan un acceso gratuito o subsidiado a ciertos servicios públicos. La carga de impuestos y contribuciones, como regla general, es progresiva o directamente proporcional a los ingresos (y al patrimonio) del pagador determinado, a pesar de que el uso público de bienes y servicios no necesariamente se incrementa con el ingreso.

La universalidad de los derechos humanos y sociales, y la solidaridad dentro de una sociedad determinada conforman la base de valores de los Estados democráticos de bienestar. Sin embargo, se ven enfrentados a la realidad económica y social de la creciente desigualdad, y desafiados por el discurso público que justifica la desigualdad como una condición necesaria de crecimiento y prosperidad.

### **Desigualdad vs. democracia**

De acuerdo a lo planteado anteriormente, la desigualdad de ingresos distorsiona la estructura de la oferta conducida por el mercado. La producción global y el consumo no maximizarán la utilidad total y el bienestar de una sociedad, ya que estos están determinados por la distribución del poder adquisitivo en lugar de por las necesidades. Si quisiéramos defender y salvar el ejercicio óptimo de la distribución conducida por el mercado,

tendríamos que asumir que todas las personas o familias con menores ingresos prefieren tener esparcimiento o actividades de baja producción a mayores ingresos. En sociedades desiguales, el resultado del mercado choca con los principios democráticos básicos de derechos iguales para todos los ciudadanos. Más aún, la desigualdad tiende a reducir el bienestar de ambos, ricos y pobres (Wilkinson y Pickett, 2009).

Con el fin de mejorar el resultado del mercado, la mayoría de Estados democráticos de bienestar redistribuye el ingreso real por varios medios:

- Las *transferencias* son la forma más directa de corregir la distribución del ingreso —bajo la suposición de que los receptores son más pobres que los contribuyentes—. La tributación en niveles normales puede mejorar sustancialmente la distribución de ingresos, como lo demuestra el siguiente experimento de pensamiento: dejen que la distribución del ingreso en el mercado sea de 20:1 entre los más ricos y el quintil más pobre del país; si los ricos transfieren a los pobres solo el 25% de sus ingresos por medio del sistema tributario, la resultante distribución de ingreso disponible sería de 15:6, lo cual es mejor que 3:1.
- Con frecuencia, los *subsidios a los salarios* se usan para incrementar el empleo. A pesar de que los trabajadores reciben salarios subsidiados, frecuentemente terminan subsidiando a los empleadores, quienes pueden pagar salarios brutos menores de lo que la productividad y la competencia permiten.
- Si bien los *salarios mínimos* corrigen la distribución del valor agregado entre la mano de obra y el capital, pueden reducir el empleo.
- Los *subsidios a los precios*, posiblemente causados por menores tasas de ventas o impuestos al valor agregado (IVA), reducen los precios de ciertos bienes y servicios que cubren las necesidades básicas. Por lo tanto, incrementan el ingreso real de los consumidores mientras más consumen productos subsidiados. Generalmente, estos productos conforman una cuota mayor del gasto de las familias más pobres que de las ricas. Podrían, no obstante, tener efectos colaterales no deliberados, como incrementar la brecha entre demanda y oferta y/o sustituir bienes «normales» por otros subsidiados.
- La «*fijación de precios*» de bienes y servicios públicos puede permitir cobrar más a las personas u hogares más ricos, esto es introducir impuestos o tasas de contribución más altas, a pesar de que su consumo podría no ser mucho mayor al de las familias pobres. Esto es especialmente válido para bienes públicos típicos, como el aire limpio o la seguridad.

Todo incremento en el ingreso neto real de los estratos más pobres de la población a expensas de los ricos estabilizará la demanda, ya que los pobres tienen una mayor propensión a consumir que los ricos. La tasa de ahorros de los ricos, generalmente más alta, puede conducir a un nivel insuficiente de demanda cuando los demás sectores no están dispuestos o no tienen la capacidad de acumular más deuda. El crecimiento del consumo debe ser principalmente sostenido por la redistribución. La economía de EE.UU. redistribuyó el poder adquisitivo hasta 2008 al otorgar préstamos a las familias más pobres en lugar de mejorar sus ingresos, lo cual, obviamente, no fue sostenible.

Durante la última década, la desigualdad ha crecido en la mayoría de sociedades capitalistas. Las causas son diversas y van desde cambios en la política interna hasta el impacto de la globalización. La creciente pobreza conduce a un mayor gasto público en Estados democráticos de bienestar, ya que más familias necesitan más apoyo y/o contribuyen me-

nos a la provisión de bienes y servicios públicos. Con este trasfondo, se ha criticado al «Estado de transferencia» como una importante dimensión del Estado de bienestar y se ha pedido un cambio a un «Estado de inversión social» (Giddens, 1998). Aun cuando la inversión social es, de hecho, esencial para el crecimiento social, afecta principalmente al lado de la oferta. Las transferencias son un elemento importante para estabilizar y expandir la demanda, que también es una condición necesaria para el crecimiento.

### 3. Crecimiento social

Una estrategia equilibrada hace uso de las fortalezas (tanto de los mercados como de los Estados) para incrementar la prosperidad y el bienestar de la gente; y toma en cuenta tanto la demanda como la oferta. El modelo que aquí se presenta, denominado «crecimiento social», se basa en este enfoque equilibrado.

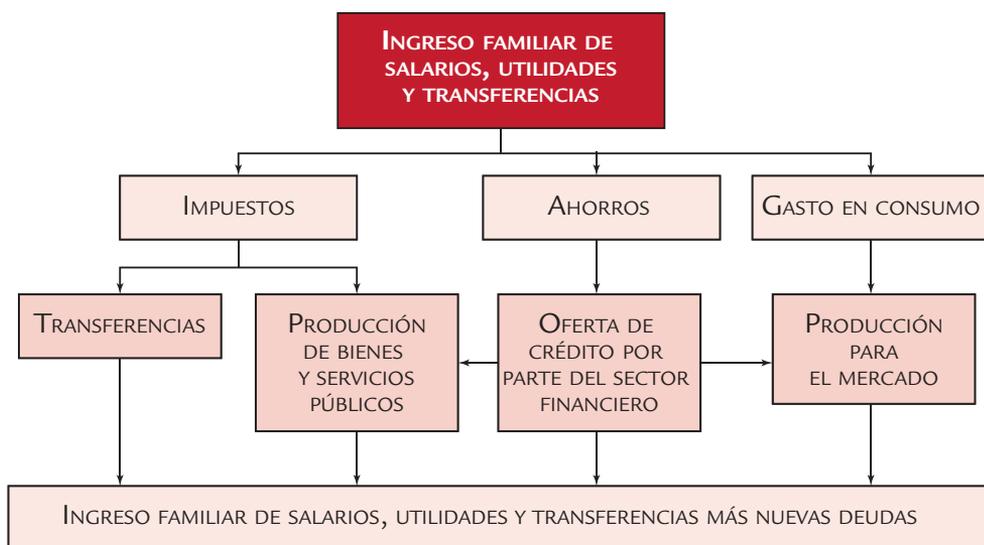
#### La producción de bienestar desde la demanda

Desde el lado de la demanda, es esencial tomar en consideración el flujo de dinero en una economía. A fin de comprender mejor las relaciones subyacentes, resulta muy útil ver la economía en una perspectiva de lazos cerrados de flujos de fondos (ver la figura 1), empezando y terminando en los hogares, como proveedores de recursos y como consumidores. Los hogares pueden gastar su dinero en impuestos, en consumo o ahorrarlo. Luego de financiar transferencias o la producción de bienes y servicios públicos o la producción para el mercado, ese dinero fluye de regreso, como el ingreso de factores de las entidades productivas (Estado, empresas privadas), transferencias o créditos.

El arriesgado cuello de botella son los ahorros. En una economía cerrada, deben ser prestados por las empresas, el Estado o los hogares (en este último caso, se reduce el ahorro neto total del sector hogares). Si los ahorros son mayores que la demanda de crédito del sector privado, el Estado deberá entrar en déficit y acumular una nueva deuda, o de lo contrario la economía se contraerá. En una economía abierta, un excedente de ahorros conducirá a una salida de capitales junto con un excedente de exportaciones, en cuyos casos se requerirá incurrir en más deuda externa.

El crecimiento (nominal) es el resultado de la creación de nuevo dinero para crédito, generalmente por parte del sector financiero. Que se convierta en crecimiento real y no en inflación depende de la reacción del lado de la oferta. En una economía cerrada, para una reacción positiva se requiere de factores de producción libres (esto es, aún no utilizados) y/o un incremento de la productividad, mientras importaciones adicionales podrían cerrar la brecha en una economía abierta. Debido al nivel de desempleo generalmente alto en la mayoría de economías capitalistas, la escasez de empleo no debería ser el problema más allá de la combinación justa de destrezas. Históricamente, la oferta de mano de obra se incrementó sustancialmente cuando las mujeres ingresaron a la fuerza laboral, y el trabajo doméstico impago se tornó en producción pagada de mercado («mercantilización»). Como regla general, esta transformación también incrementó la productividad.

Figura 1  
La (creciente) circulación de fondos



Elaboración: MD.

Dentro de esta visión, la relación de la oferta pública frente a la privada depende de las necesidades de las familias. Si aspiran a más bienes públicos, se debe hacer fluir más recursos a través de los canales públicos (a la izquierda en la figura 2, más adelante). Si aspiran a más consumo privado, el sector privado deberá expandirse. El problema es la transformación de las necesidades en poder adquisitivo, lo cual es necesario para financiar la producción. En una sociedad completamente igualitaria ( $Gini = 0$ ), los patrones de gasto expresarían adecuadamente las necesidades y preferencias de la población. Entonces, la mayoría de la oferta se dejaría en manos de los mercados y de la empresa privada (con excepción de los «verdaderos» bienes públicos, como la seguridad). En el mundo real de la desigualdad, para las necesidades básicas se necesitan transferencias o provisión pública. El término «básicas» deberá ser definido de acuerdo con el nivel general de riqueza en una sociedad determinada.

La deuda alimentará el crecimiento y, siempre y cuando haya crecimiento, esta podrá pagarse. La deuda pública no es peor que la deuda privada cuando se invierte en forma sensata en empresas y actividades que mejoran la producción. Al contrario de la creencia generalizada, la expansión de sectores como la salud o cuidados no es un peso para la economía, sino parte de un camino diferente de crecimiento que podría llamarse «crecimiento social».<sup>2</sup> El dinero gastado en servicios sociales no le cuesta más a la sociedad que aquel gastado en vivienda o transporte. Siempre hay costos de oportunidad cuando una economía tiene pleno empleo, y la oferta de ciertos bienes y servicios solo tiene lugar si se reduce la producción de alguna otra cosa.

<sup>2</sup> La Fundación Friedrich-Ebert ha comisionado varios estudios cuantitativos para analizar el crecimiento social (ver Gramke, Schüssler y Matuschke, 2012; y Augurzky, 2012). Se puede encontrar una visión resumida en *Social Growth* (2012).

### La producción de bienestar desde la oferta

Los partidarios de la oferta asumirán que una demanda creciente alimentada por mayor crédito, ingresos y redistribución no conducirá a un crecimiento real, sino a inflación y mayores importaciones. Para evaluar y posiblemente enfrentar estos riesgos, conviene analizar más detenidamente el lado de la oferta. Básicamente, el resultado (valor agregado) puede descomponerse en el aporte de la mano de obra y la productividad laboral (ver la siguiente ecuación):

$$\text{PIB/cap} = \text{PIB/h} \times \text{h/E} \times \text{E/L} \times \text{L/A} \times \text{A/Pob}$$

En donde:

PIB/cap = PIB per cápita anual	Por ende:
h = número anual de horas trabajadas	PIB/h = productividad labor (por hora)
E = Empleo	h/E = promedio anual de horas trabajadas por persona empleada
L = Fuerza laboral	E/L = cuota de empleo
A = Población activa (entre 15 y 64)	1-E/L = tasa de desempleo
Pob = Población total	L/A = cuota de la fuerza laboral
	A/Pob = cuota de personas de 15-64 años en la población

El resultado del crecimiento es el incremento de uno o más de estos factores, siempre y cuando no se lo sobrecompense por el descenso de otro factor. La última condición es importante ya que los componentes y su desarrollo son interdependientes. Por ejemplo, es posible o incluso probable que el ingreso de más individuos a la fuerza laboral u horas de trabajo más largas reducirán la producción por hora a medida que decae la productividad, cuando se emplea trabajadores menos calificados, o la energía y atención se desvanecen tras un tiempo prolongado de trabajo.

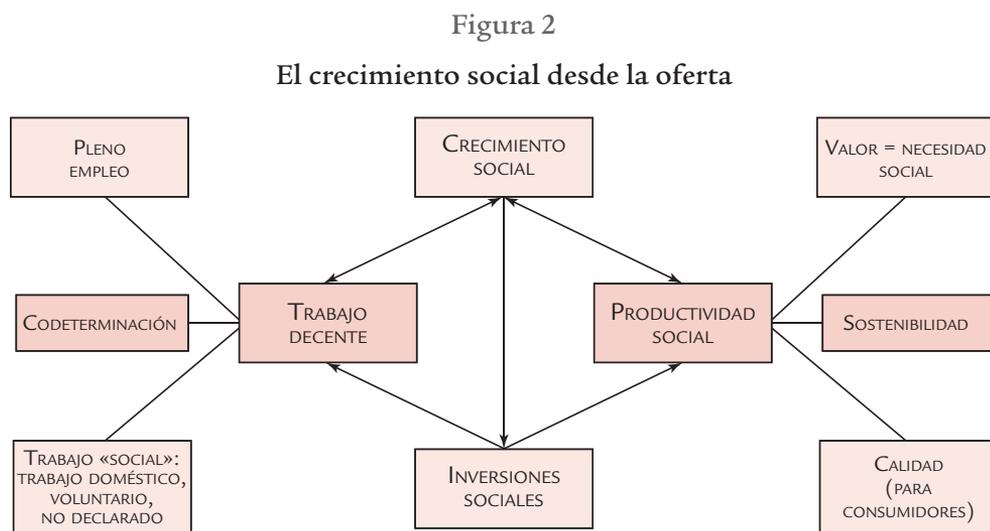
En el contexto del crecimiento social, es más importante el análisis crítico de factores individuales. A pesar de que la mayoría de personas consideraría deseable un mayor PIB/cap, la forma de lograr este crecimiento podría implicar hechos sociales perniciosos:

- La productividad puede incrementarse externalizando los costos, lo que perjudica a consumidores, a trabajadores y al ambiente.
- Más horas trabajadas por empleado requieren ya sea un día o semana laboral más largos, o menos vacaciones.
- Una menor tasa de desempleo probablemente es la forma menos dañina, pero aún podría requerirse obligar a algunos desempleados a trabajar en puestos que no les satisfacen.
- Una mayor cuota de fuerza laboral podría ser el resultado de menos educación (abandono de colegios o universidades), o de una reducción de bienestar cuando se descontinúan otras actividades no comerciales socialmente útiles.
- La jubilación tardía incrementará la población activa, pero será rechazada por muchas personas, como lo muestran los actuales debates en Europa.

El crecimiento social deberá evitar procesos que pudieran incrementar el PIB a expensas del bienestar. La productividad, por lo tanto, deberá ser productividad social, y el aporte de mano de obra deberá consistir en trabajo digno.

- La productividad social se basa en el mejoramiento real de la producción en términos cuantitativos o cualitativos debido a mayores y mejores acciones de capital, nuevos modelos de negocios u otras innovaciones. Cualquier producto que cumpla una necesidad social es valioso, incluso si no se vende en el mercado a un precio. Debido a que la productividad es valor agregado por hora, así como la diferencia entre ambos, depende del valor de aportes y resultados. Por lo tanto, los cambios de precios afectan a la productividad sin afectar el provecho real. Redistribuyen el valor entre proveedores de insumos y consumidores, sin elevar el bienestar de la economía entera.
- Un trabajo digno es un trabajo adecuadamente pagado en el que los trabajadores tienen derechos (información, voz, codeterminación). Está mejor basado en el pleno empleo, que empodera a los trabajadores. En la medida en que reemplaza a otro trabajo socialmente útil, su efecto de red de bienestar deberá ser positivo ya que el resultado cubre las mismas necesidades en forma más eficiente y efectiva.

La inversión social creará nuevos trabajos dignos e incrementará la productividad social al mejorar las acciones humanas de capital, entre otros. La figura 2 muestra un cuadro esquemático de las dimensiones del crecimiento social desde el lado de la oferta.



Elaboración: MD.

### El acertijo de la productividad

A la larga, es el crecimiento de la productividad lo que determina la distribución de mano de obra en la producción de diferentes resultados que cubren diferentes necesidades. Mientras más aumenta la productividad en una industria determinada, menos mano de obra se requiere para producir suficientes resultados en esta industria y cubrir la demanda. Por el otro lado, la distribución de mano de obra determina la distribución del ingreso.

so. Las ganancias de la productividad pueden traducirse en mayores ingresos de factores o menores precios, dependiendo de las estructuras (barreras al ingreso) de los mercados de factores y bienes. La tabla 3 muestra algunos escenarios posibles.

A la larga, las sociedades (esto es, los hogares) utilizarán menos trabajo y menos dinero en bienes y servicios que vengan de industrias que hayan experimentado alto desarrollo de productividad. Con la fuerte alza de productividad en el sector transable (por ejemplo, comida y ropa), la cuota de estos bienes en el gasto de las familias declinó, mientras el gasto en bienes públicos se elevó (por medio de impuestos y contribuciones a la seguridad social). Por consiguiente, el empleo en la agricultura y en muchas industrias manufactureras se redujo a pesar de que sus resultados crecieron. La tabla 3 muestra la composición del gasto familiar en Alemania, que confirma el esperado patrón de gasto con cuotas menores en alimentos y ropa. El gasto en transporte y vivienda disminuyó, lo que refleja una mejor calidad, más que una productividad declinante.

Con frecuencia el crecimiento del sector de servicios, en particular servicios públicos sociales, está considerado un peso en el crecimiento global de la economía. Para algunos observadores (Lee, Kim y Shim, 2011), el crecimiento del sector de servicios limita la expansión del Estado de bienestar ya que más sectores productivos se oponen a los costos de financiar servicios de baja productividad. Generalmente, la productividad en el sector de servicios crece a una tasa inferior (la «enfermedad de los costos» de Baumol). En Alemania, por ejemplo, el crecimiento de la productividad en los servicios del mercado ha sido incluso negativo entre 2000 y 2005 (Ark, 2009). En EE.UU., el empleo en el sector no transable creció en 26,7 millones de empleos entre 1990 y 2008 (de 27,3 millones en toda la economía); 6,3 millones de empleos fueron creados en el sector de la salud y 4,1 millones en el sector público; mientras que en el sector transable (principalmente manufacturero, pero también algunos servicios) se crearon solo 0,6 millones de nuevos empleos (Spence y Hlatshwayo, 2011). Este desarrollo del empleo contrasta con el de la productividad (medida como valor agregado por empleado): mientras este valor creció en el sector transable de USD 80.000 en 1990 a USD 120.000 en 2008, casi se estancó en el sector no transable (de USD 70.000 a USD 80.000). Esto corresponde a tasas de crecimiento de la productividad de alrededor de 2,5% p. a. (transables) *versus* 0,8% p. a. (no transables). Pero aquí la productividad se mide como valor agregado. Por ende, salarios bajos se traducirán en baja productividad, lo cual explica el valor negativo en Alemania (2000-2005), en donde el sector de salarios bajos se expandió después de las reformas al mercado laboral de 2003.

Es necesario y merece la pena analizar la productividad más detenidamente. En teoría económica, el concepto es básico para explicar el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. El crecimiento y bienestar, como se indicó anteriormente, resultan a la larga de incrementar la productividad a medida que el aporte laboral se limita eventualmente. El empleo requiere, al menos en la teoría (neo)clásica, que el salario no exceda la productividad. Por consiguiente, el ingreso refleja la productividad (marginal) del subyacente factor producción (mano de obra o capital). Pero el concepto de *productividad* es mucho menos claro que su amplio uso en la teoría económica y en supuestos políticos.

Tabla 2  
Evolución del gasto familiar

Año	1949	1969	1983	1988	1993	1998	2003	2008
<b>Ingreso bruto</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Impuestos directos	2,3	9,0	12,2	11,7	11,4	10,8	10,4	11,2
Contribuciones a la seguridad social	8,6	5,2	7,4	8,3	8,7	9,9	10,1	10,2
<b>Ingreso neto</b>	89,1	85,8	80,4	80,0	79,9	79,3	79,6	78,6
<b>Gasto en consumo</b>	87,7	72,2	63,1	62,3	60,3	62,5	61,1	60,6
Alimentos	46,1	21,7	15,7	13,8	11,9	8,8	8,5	8,7
Ropa	10,1	7,4	5,9	5,2	4,3	3,6	3,1	2,9
Vivienda (energía inclusive)	9,0	11,8	12,3	12,8	13,9	19,9	19,6	19,7
Muebles	2,9	7,3	6,4	5,9	5,5	4,4	3,6	3,0
Salud	2,2	3,3	3,0	3,3	3,4	2,3	2,4	2,5
Transporte	2,0	9,2	8,1	9,3	8,9	8,4	8,6	8,8
Comunicación	0,0	0,9	1,2	1,3	1,3	1,5	1,9	1,8
Esparcimiento	0,7	7,4	6,6	6,5	6,0	7,5	7,3	6,9
Educación	5,3					0,3	0,6	0,5
Hoteles, restaurantes						3,1	2,8	3,0
Varios	9,4	3,2	3,8	4,4	4,8	2,7	2,8	2,7

Nota: La diferencia entre el ingreso neto y el gasto en consumo consiste en mayores impuestos, primas de seguros, pago de deuda y ahorros.

Fuente: Statistisches Bundesamt, *Einkommens und Verbrauchsstichprobe*.

Elaboración: MD.

Tradicionalmente, la productividad es el resultado real por unidad de insumo (por ejemplo, toneladas de acero o maíz por hora). Un alza de la productividad significa que el volumen de producción por hora se incrementa. Pero uno no puede definir el volumen en términos macroeconómicos, ya que los resultados de toda una economía están compuestos por diferentes bienes y servicios. Por ende, no es posible comparar niveles absolutos de productividad entre las diferentes industrias, únicamente las diferentes tasas de crecimiento de la productividad. Cualquier comparación ulterior debe usar valores o precios, no volúmenes.

La productividad monetaria (en contraste con la productividad real o de volumen) es el valor agregado por hora y, por lo tanto, depende de los precios de los insumos y resultados, que también están influenciados por la demanda. Una demanda mayor podría incrementar la productividad al elevar los precios de la producción o, incluso sin cambio de precios, a través de economías de escala, ya que se podría producir mayores volúmenes en forma más eficiente que cantidades menores. Esto es particularmente cierto en el caso de

producción digital, que puede venderse por internet. La oferta y venta de una unidad adicional no genera ningún otro costo. La productividad como valor agregado por insumo de factor unitario podría, por lo tanto, aumentar rápida y sustancialmente. La creciente demanda también permite economías dinámicas de escala a través de la especialización y diferenciación de productos.

El bienestar real depende de la productividad real, que generalmente se calcula usando deflatores para convertir valores nominales monetarios en reales, y para controlar los cambios de precio. Pero estos deflatores no pueden discernir entre cambios puros en el precio y cambios en la calidad de la producción. Las estadísticas en EE.UU., por lo tanto, han usado deflatores «hedónicos» a fin de tomar en cuenta los incrementos en la calidad del producto (por ejemplo, un mejor desempeño de los computadores). Esta práctica ha conducido a un mayor crecimiento de la productividad en la industria de tecnologías de la información (TI) en EE.UU. que en Europa e, indirectamente, a un mayor crecimiento económico reportado en EE.UU. (Statistisches Bundesamt, 2004). El valor agregado depende de la forma de medir y de la calidad de los productos, que reflejan la valoración de los consumidores.<sup>3</sup>

Las investigaciones explican las alzas de la productividad por diferentes causas, como la profundización del capital, y utilizan la «contabilidad del crecimiento» para determinar el impacto de diferentes factores. Un factor importante son los «activos intangibles», que conforman una parte creciente del valor de una compañía, como se muestra en el balance, en particular en la industria de servicios. Bart van Ark y otros (2009) explican que la mayor tasa de crecimiento de la productividad en EE.UU. (3,09% p. a.) en comparación con Alemania (2,07% p. a.) entre 1995 y 2003, se debió a una mayor inversión estadounidense en activos intangibles. En 2004, EE.UU. invirtió alrededor del 12% del PIB en activos intangibles, mientras que Alemania solo alrededor del 7%. Los activos intangibles incluyen *software*, propiedad intelectual innovadora (investigación y desarrollo, diseño) y capacidades económicas (desarrollo del mercado a través de publicidad e investigación, equidad de marcas, capital humano, organización). La contribución de estos activos intangibles al crecimiento de la productividad en EE.UU. se estimó en 0,84% (del 3,09%), mientras que este porcentaje apenas llegó al 0,45% (del 2,07%) en Alemania (Ark *et al.*, 2009: 190ss.).

Con estas reflexiones, el escepticismo hacia el posible crecimiento de la productividad en el sector de servicios parece bastante infundado y anticuado. Los precios y la productividad de los servicios podrían aumentar con una mejor valoración de los clientes, una creciente demanda y mejor calidad, y las tres se refuerzan unas a otras. En el lado de la oferta, los activos intangibles, como un mayor uso de las TI y una mejor calificación de la mano de obra, elevarían la productividad de servicios. El incremento de la productividad en el sector de servicios en los Países Bajos, Suecia y EE.UU. desde 1995, en comparación con el período anterior (entre 1980-1995), muestra que la tendencia a la caída de la productividad no es irreversible (Ark, 2009: 57). Depende, sin embargo, de que haya suficiente demanda.

Pero aun con un crecimiento muy desigual de la productividad real en los sectores de bienes y servicios, es posible que aparezcan cambios estructurales en el empleo, en los pre-

3 Para dar un ejemplo: el valor agregado de un teléfono inteligente aparentemente es más alto en Apple que en Nokia. Como reportó *The Economist* (2011), Apple, con una cuota del mercado del 4%, obtuvo alrededor del 50% de las utilidades totales en este mercado; mientras que Nokia, con una cuota de mercado del 35%, solo obtuvo una participación de utilidades de alrededor del 15%.

cios relativos y los salarios reales, que permitirán el crecimiento y la cohesión social. La tabla 4 presenta un modelo simple de dos sectores (manufactura y servicios) que emplean a 3.000 trabajadores en el escenario básico (columna 3 de la tabla 4), con la misma productividad de 2 unidades de producción/trabajador. Se asume que el precio es el mismo que en una relación de intercambio de 1:1. La población consume las mismas cantidades de ambas producciones, lo cual maximiza el bienestar. Si ahora la productividad de la manufactura se duplicara y el empleo permaneciera igual (columna 4 de la tabla 4), la producción de la manufactura también se duplicaría; los salarios reales en la manufactura se duplicarían y los trabajadores intercambiarían un cuarto de su producción por servicios debido a la antigua relación de intercambio (= precio relativo). Esta situación no es ni óptima ni estable, ya que el patrón de consumo de los trabajadores de la manufactura (3:1)<sup>4</sup> no se ajusta a sus preferencias, y el salario diferencial llevaría a los trabajadores de los servicios a trasladarse al sector de la manufactura, que paga mejor.

Diferentes escenarios de ajuste son posibles (columnas 5-8 en la tabla 4):

- Traducir un mayor crecimiento de la productividad en menos aporte laboral (columna 5): el empleo y la producción se verían reducidos a la mitad. Con la producción de vuelta al nivel original, el patrón de consumo regresaría a su combinación óptima (1:1). El aporte laboral podría reducirse bajando a la mitad el tiempo de trabajo o despidiendo a la mitad de los trabajadores. En los primeros casos, los salarios por horas aún serían más altos (en 100%) en el sector manufacturero que en el de servicios, lo cual no es una solución estable.
- Transferencias parciales de las ganancias de la productividad a los perdedores (columna 6): la mitad de las ganancias en el sector de manufactura se trasladaría por medio de impuestos y se la entregaría a los trabajadores de servicios para igualar los ingresos netos, lo cual sería suficiente para comprar toda la producción, cuya composición, no obstante, aún estaría lejos de ser óptima. El bienestar total, sin embargo, sería mayor ya que la utilidad de consumir más bienes manufacturados sería más alta para los trabajadores de los servicios que la pérdida de utilidad para los trabajadores del sector manufacturero (asumiendo una menor utilidad marginal).
- Trasladar las ganancias de la productividad a precios reducidos (columna 7): los precios de los bienes manufacturados bajarían (de 1 a  $\frac{3}{4}$ ) y los de los servicios subirían (de 1 a  $\frac{3}{2}$ ), lo cual tendría como resultado una relación de intercambio de 1:2 en lugar de 1:1. El ajuste será necesario debido a la sobreoferta de bienes manufacturados. La productividad monetaria y los salarios reales se igualarían de nuevo. Sin embargo, el patrón de consumo aún está lejos de ser óptimo. Básicamente, este escenario es similar al anterior con el ajuste hecho por medio del mercado (precios) y no a través del Estado (impuestos).
- Bienestar equitativo por medio de la reasignación de mano de obra (columna 8): cuando un tercio de la fuerza laboral del sector manufacturero pasa a servicios, la producción y el empleo en el sector de servicios crecerá, de manera que la composición de toda la producción cumpla con la estructura de preferencia (1:1). La producción total sería inferior que en los anteriores escenarios, pero el bienestar probablemente sería mayor, ya que los beneficios (utilidad) resultantes del consumo de 8.000 bienes manufacturados más 8.000 servicios será mayor que consumir 12.000 y 6.000, respectivamente.

4 3 unidades de bienes y 1 unidad de servicios.

Tabla 3

Escenarios de posibles reacciones al crecimiento desigual de la productividad

1	2	3	4	5	6	7	8
		Escenario básico	Productividad en alza	Esparcimiento o desempleo	Igualdad por medio de transferencias	Igualdad por medio de salario/ajuste de precios	Patrón de consumo constante más movilidad laboral
Manufactura	Input de trabajo	3.000	3.000	1.500	3.000	3.000	2.000
	Productividad	2	4	4	4	4	4
	Producción real	6.000	12.000	6.000	12.000	12.000	8.000
	Valor de la producción	6.000	12.000	6.000	12.000	9.000	8.000
	Valor de la productividad	2	4	4	4	3	4
	Ingreso bruto	6.000	12.000	6.000	12.000	9.000	8.000
	Ingreso neto	6.000	12.000	6.000	9.000	9.000	8.000
Servicios	Aporte laboral	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	4.000
	Productividad	2	2	2	2	2	2
	Producción real	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	8.000
	Valor de producción	6.000	6.000	6.000	6.000	9.000	8.000
	Valor de la productividad	2	2	2	2	3	2
	Ingreso bruto	6.000	6.000	6.000	6.000	9.000	8.000
	Ingreso neto	6.000	6.000	6.000	9.000	9.000	8.000
Economía entera	PIB real = consumo	12.000	18.000	12.000	18.000	18.000	16.000
	PIB nominal	12.000	18.000	12.000	18.000	18.000	16.000

Fuente: Dauderstädt, 2012.

Elaboración: MD.

Pero no es inevitable que la productividad en el sector de servicios se estanque. Como se indicó anteriormente, mientras el valor de la producción esté más determinado por la calidad, más esenciales se tornan los activos intangibles (capital humano, *software*, marcas, etc.). Invertir en estos activos, como gastar más en educación y capacitación, incrementará el valor y la productividad. El crecimiento social, por lo tanto, no está tan restringido por la «enfermedad de los costos», como uno podría haber asumido.

### Pensiones, deuda y bienestar de las generaciones futuras

Una de las más antiguas características del Estado de bienestar es el sistema de pensiones para proteger de la pobreza a la gente luego de la jubilación. En 1889, Bismarck introdujo el sistema de pensiones en Alemania como un sistema de seguros. En los llamados Estados bismarquianos de bienestar aparentemente aún funciona como un sistema de seguros. La gente paga contribuciones y luego tiene derecho a beneficios de acuerdo con las mismas y, por ende, con sus anteriores salarios. El sistema alemán (y otros sistemas similares) protege el estatus más que previene la pobreza. Mientras más se paga al sistema, más se recibe de él. El sistema suizo, al contrario, provee una pensión fija para todos, sin importar sus contribuciones anteriores, las cuales se establecen en una cuota fija de todo

el ingreso (no solo del salario). Es, por lo tanto, más redistributivo y protege a las personas de la tercera edad de la pobreza. A pesar de que los sistemas se parecen a un seguro, y contribuyentes y pensionistas los perciben como tales, en realidad son sistemas de tipo «pague sobre la marcha», en donde las contribuciones presentes pagan beneficios presentes.

La alternativa preferida de la mayoría de economistas y políticos orientados al mercado es el seguro basado en el capital, en el que las contribuciones se añaden a una dotación de capital o patrimonio monetario del que el sistema puede hacer uso durante la fase de pago. El capital se invierte y provee un rendimiento que al menos compensa la inflación. Mientras más dificultades financieras enfrenten los Estados de bienestar (debido a competencia y evasión tributaria, a una creciente carga de la deuda y a mercados financieros en pánico), más se discute que las pensiones deberán estar basadas en capital en lugar del sistema «pague sobre la marcha». Algunos economistas consideran los futuros compromisos de los Estados de pagar pensiones como deuda pública implícita en la medida en que exceden los ingresos planificados bajo políticas estáticas. A la vez, el ahorro y la creación de un patrimonio monetario se consideran como una estrategia apropiada. De hecho, dado el debilitamiento de los regímenes de pensiones públicas, los ahorros están creciendo, por ejemplo, en Alemania.

La otra cara de la moneda de mayores ahorros es más deuda, ya sea por parte del Estado, los negocios o la deuda externa. En el caso del Estado, el pago de la deuda será financiado por impuestos. Algunos economistas (Ricardo, Barro) esperan que las familias ahorren más a fin de prepararse para pagar los futuros impuestos. Argumentan que el déficit público se compensará con un mayor ahorro privado. Pero hay dos problemas en este argumento: ¿por qué deberían ahorrar las familias si les caerá el pago de la deuda en el futuro? Tal comportamiento solo tiene sentido cuando los acreedores no son parte de la misma economía como, por ejemplo, los extranjeros. El segundo problema es que el mismo argumento se aplicaría a la deuda del sector empresarial (privado). Las familias que presen dinero al comercio deberán esperar pagar precios más altos por los bienes de consumo en el futuro cuando las empresas trasladen los costos de la deuda a los precios, lo que, en el caso de la deuda pública, corresponde a impuestos.

Las preocupaciones sobre la deuda pública se exacerban con las consecuencias del cambio demográfico, esto es, expectativas de vida más largas y tasas de natalidad más bajas. En muchas sociedades con población senescente, el bienestar de la tercera edad parece ser precaria ya que sus pensiones o, en términos reales, el correspondiente consumo de bienes y servicios, amenaza con agobiar la capacidad o voluntad de esa población, para entonces aún activa. A fin de estabilizar las tasas de contribución para el seguro de la tercera edad, muchos países redujeron los beneficios y derechos, extendieron la edad de jubilación y promovieron los seguros basados en capital a expensas de los sistemas «pague sobre la marcha».

En gran parte, esta estrategia para asegurar el futuro bienestar está equivocada. Todo bienestar futuro depende de la producción de futuros proveedores activos (trabajadores y negocios) y de los precios que se va a cobrar. Por lo tanto, el sistema «pague sobre la marcha» calza mejor con la realidad económica que un sistema basado en el capital. La población activa provee los medios financieros y reales a la parte jubilada de la población. Es probable que un seguro público con cobertura universal sea más rentable que los seguros de vida privados, que gastarán gran parte de las contribuciones en provisiones, publicidad y gastos en inversiones (derechos, sueldos exorbitantes de banqueros inversionistas, etc.). Además, tiene menos riesgo de perder valor durante crisis financieras, cuando los precios de los activos colapsen.

El valor real de los activos monetarios podría, de todas maneras, ser sustancialmente menor de lo que se espera, ya que los precios de los activos caen cuando, al momento de la jubilación, demasiados activos puestos a la venta por los jubilados persiguen a muchos compradores jóvenes o cuando suben los precios de bienes y servicios. Los activos monetarios, como tales, no incrementan el bienestar de una sociedad, porque a cada activo corresponde un pasivo (deuda) y la riqueza monetaria neta total en una economía siempre es cero (excepto por demandas o pasivos en el exterior). La deuda, incluyendo la pública, no es una carga para las futuras generaciones, que heredan la riqueza positiva (activos) y la deuda. Por lo tanto, ni sufren de la deuda actual ni tienen que reembolsarla. Es un asunto de distribución intrageneracional entre los propietarios de los activos y otros, mas no un asunto de distribución intergeneracional.

La contribución real de los ahorros al bienestar futuro no es el ahorro, sino la inversión que podría ser aliviada por ese ahorro, pero que no depende de él. La producción de bienes de capital financiada únicamente por ahorros puede crecer solo con pleno empleo, si la producción de bienes de consumo decae. En este caso, el ahorro real se aplicará de manera retroactiva a través de mayores precios. Cuando una inversión genera acciones de capital que incrementan la productividad en el futuro (por ejemplo, por medio de equipo o educación), o pueden ser usadas en forma de consumo (por ejemplo, vivienda), mejorará el bienestar futuro y permitirá a las futuras generaciones apoyar a un grupo más grande de jubilados sin bajar su propio ingreso real.

Utilizando la ecuación de la anterior sección («La producción de bienestar desde la oferta»), uno puede ver que la provisión de fuerza laboral  $L$  caerá si la cuota de la población activa (= 15-64 años) ( $A/Pob$ ) decae y la tasa de empleo ( $L/A$ ) permanece constante. La formación de capital, entonces, debe sustituir a la mano de obra y profundizar el capital para incrementar la productividad ( $PIB/h$ ), en lugar de expandir la producción con la misma intensidad de mano de obra y capital, ya que las acciones de capital existentes son demasiadas para la menguante fuerza laboral a una intensidad constante.

Lo mismo se aplica para el ahorro de recursos naturales, ya que incrementa la productividad de la futura producción, que podrá emplear menos mano de obra o capital para extraer estos recursos. Por lo tanto, un crecimiento más lento o un descenso de la población mejorará el bienestar individual ya que permitiría aumentar el ingreso per cápita y el consumo, aun cuando los límites naturales del crecimiento impiden más crecimiento global. Particularmente en los países ricos, poblaciones más pequeñas serían una bendición para el planeta ya que el uso per cápita de la naturaleza es mucho más alto que en otros países.

#### 4. Crecimiento social a escala global

El modelo de «crecimiento social» fue desarrollado con Alemania en mente (Task Force, 2012). Alemania es un caso especial ya que ha tenido sustanciales excedentes de cuentas corrientes en la última década, lo cual indica que hay suficiente margen para la inversión doméstica y el consumo sin arriesgar un desbalance externo. La economía global se ajusta al modelo de crecimiento social aun mejor ya que no hay relaciones económicas externas. La economía global no puede adoptar una estrategia de crecimiento conducido por las exportaciones ni crear una posición de red de activos extranjeros. La riqueza monetaria neta global siempre es cero ya que activos y pasivos se cancelan entre sí. Ciertamente,

esta necesita una mejor distribución de la riqueza ya que la desigualdad global es mucho mayor que cualquier desigualdad nacional.

La relación de ingresos entre los más pobres y el quintil de los más ricos de la población mundial (= 20% = 1.400 millones de personas) es 1:50 (Dauderstädt y Keltek, 2011a); mientras que los respectivos valores S80/S20 para países individuales fluctúa desde 1:3 (Escandinavia) a 1:7, con una relación en Alemania de alrededor de 1:5. Los valores internacionales mucho más altos son el resultado de una mayor desigualdad entre países. Por lo tanto, la relación S80/S20 para la Unión Europea es 1:11 (a tasas de cambio) o 1:7 (a ppp) (Dauderstädt y Keltek, 2011b y 2012). A pesar de que una menor desigualdad dentro de los países es deseable y sería beneficiosa, la reducción de la desigualdad global probablemente debe basarse más en alcanzar el crecimiento de los países pobres, que incluso podría venir acompañado de alzas en la desigualdad, ojalá transitorias, dentro de los países (como en el caso de China).

Pero no hay un Estado global que pueda ofrecer los bienes públicos, redistribuir ingresos y regular los mercados globales como lo requiere la lista en la sección «Deuda y crecimiento». Al contrario, la globalización de las economías nacionales, por medio del comercio internacional liberalizado y los flujos financieros, ha reducido el poder de los gobiernos nacionales y los Estados (de bienestar) incluso a niveles inferiores de los que asumen los defensores del libre mercado. Actualmente, los Estados de bienestar han encontrado varias formas de adaptarse según sus diferentes características estructurales (variedades de capitalismo) (Hall Soskice, 2001; Pfaller, 1991; Pierson, 2001). El mayor reto es la competencia tributaria, ya que las empresas asignan las ganancias dentro de las cadenas globales de valor hacia lugares con bajos impuestos, y las familias ricas pueden evadir impuestos, ya sea trasladándose a países de bajos impuestos o transfiriendo su fortuna a paraísos fiscales. Estas posibilidades ya han conducido a un cambio en los sistemas tributarios nacionales, de los impuestos empresariales a los impuestos a las ventas, salarios y otras fuentes tributarias menos móviles. La competencia tributaria es solo una de las consecuencias de la falta de gobernanza económica global.

Ya que no hay un gobierno global para internalizar los costos sociales, proteger al ambiente, a los trabajadores y consumidores, proveer bienes y servicios públicos globales, regular bancos y mercados financieros, políticas de competencia; no se diga seguridad social y redistribución, todos los Estados dependen de acuerdos intergubernamentales u organizaciones internacionales relativamente débiles. Los gobiernos nacionales tienden a proteger ventajas competitivas, incluso a expensas del bien común global. Las empresas multinacionales pueden chantajear a los países amenazándolos con retener o retirar la inversión extranjera.

En realidad, la apertura económica y la integración internacional podrían dar espacio a más crecimiento social. La productividad podría incrementarse por el comercio internacional, como ya indican las cifras recogidas en la sección, «El papel económico del Estado», acerca del sector transable de EE.UU. Como lo demostró Ricardo, la especialización de economías nacionales de acuerdo a sus ventajas comparativas incrementará la producción, el consumo y el bienestar generales, a pesar de que la distribución de esas ganancias entre países depende de la tasa de cambio (la lógica es muy similar a la de la tabla 4). El libre comercio incrementará el bienestar bajo las suposiciones del modelo de Ricardo, desgraciadamente muy exigentes e irreales. Este efecto benéfico en absoluto depende de los niveles de productividad. Incluso un país con menor productividad en todos los sectores se beneficiaría de la especialización en el sector relativamente más productivo. El alza del

ingreso real y el mayor ahorro en mano de obra permite asignar más empleo en los servicios sociales. En un mundo ricardiano, no hay competencia de salarios bajos que amenacen los estándares de vida de los trabajadores de los países de salarios altos.

En una economía mundial integrada con flujos relativamente libres de bienes, servicios y capital (lo que se llama «globalización»), ni Ricardo ni la visión Heckscher-Ohlin son válidas ya. La última asume que la especialización tiene lugar de acuerdo a una dotación de factores con los países con abundante mano de obra, que se especializan en industrias con uso intensivo de mano de obra y otras con abundante capital y uso intensivo de capital. Este proceso debería conducir a mayores salarios en los países (pobres) con abundante mano de obra. Pero, en realidad, el capital global y las empresas multinacionales ubican la producción (que generalmente es parte de una cadena de valor más larga) en lugares donde el costo sea menor debido a bajos salarios o insumos baratos u otros. Este proceso también ha conducido a una disyuntiva entre salarios y productividad, y a una creciente desigualdad en los países pobres.

En los mercados transnacionales, la circulación de ingresos (ver la figura 1) atraviesa las fronteras y ya no puede ser regulada ni equilibrada por un Estado supranacional si los actores privados o Estados individuales generan desequilibrios. La competencia de mano de obra basada en niveles globales de ingresos nacionales muy diferentes ensombrece el desarrollo de salarios en muchos países. La desigualdad del ingreso está creciendo en la mayoría. Sin embargo, la recuperación de algunos países, como China, está reduciendo la desigualdad global entre naciones. El resultante crecimiento en ahorros, no obstante, estimula la especulación en los mercados de activos.

El crecimiento social a nivel global también llama al pleno empleo, además de mayor crecimiento en la productividad por medio de la inversión en la economía real. La demanda deberá ser asegurada a través de una mejor distribución, en particular por medio de salarios orientados a la productividad. Se deberá reducir el desempleo, especialmente en los países pobres; las condiciones de trabajo deberán mejorar; y los salarios deberán incrementarse. Las estrategias de recuperación basadas en los excedentes de las exportaciones y los bajos salarios deberán ser equilibradas con estrategias dirigidas a la demanda interna y a luchar contra la pobreza. El financiamiento de las inversiones necesarias no deberá dejarse en manos de los mal regulados mercados globales de capital, sujetos a los instintos de grupo, las manías y pánicos de la industria financiera. Hasta que no se tomen medidas para reducir los desequilibrios globales y restaurar la economía mundial a algún tipo de equilibrio, acaecerán nuevas crisis económicas y financieras que perjudicarán el crecimiento global y, por lo tanto, el bienestar de todos los países.

El crecimiento social global, en gran medida, requerirá de la recuperación de los países más pobres a fin de reducir la desigualdad global. La recuperación resulta principalmente de un cambio estructural que incremente la productividad y el PIB. La gente dejará la agricultura de subsistencia a fin de trabajar en el sector manufacturero o de servicios, mientras la agricultura se tornará una actividad más orientada al mercado. El alza de la productividad en la agricultura es la base misma en la que se construye el éxito manufacturero de las economías emergentes. Permite tener salarios que son bajos en el ámbito internacional, pero más altos en términos reales a medida que bajen los precios (relativos) de los alimentos. Debido a que el patrón de crecimiento de la mayoría de procesos de recuperación ha seguido el modelo de los países ricos ya desarrollados, la demanda y el uso de recursos han crecido fuertemente con el surgimiento de las economías emergentes, lo cual pone en peligro la base del bienestar del planeta.

Los límites naturales al crecimiento aparecen a medida que suben los precios de los recursos naturales. A pesar de que elevar los precios de las materias primas de alguna forma conducirá al ahorro y a una mayor productividad de recursos, no existe un mecanismo de mercado para proteger los recursos comunes globales, como el clima. En particular, la política sobre el clima depende de la intervención política por medio de límites, impuestos o la creación de mercados para certificados de emisión. Pero una política global de esta naturaleza fracasa debido a la falta de instituciones efectivas de gobernanza global. Para detener el cambio climático y el aumento de producción de CO<sub>2</sub> más allá de la capacidad de absorción del planeta, el crecimiento del PIB deberá limitarse al progreso de separar el crecimiento y las emisiones de CO<sub>2</sub>. Dada la actual tasa de crecimiento de la eficiencia (PIB/CO<sub>2</sub>), esto permitiría un crecimiento del 2-3%, lo cual implica un crecimiento del ingreso per cápita de alrededor del 1%, mientras la población mundial crece en 1,2%. Distribuido en forma igualitaria entre la población mundial, esto implica un alza del ingreso per cápita en alrededor de USD 100/año. Este monto corresponde a la tasa de crecimiento del PIB de 3,3% en India, 1,6% en China, 0,36% en Europa y 0,24% en EE.UU. (Dauderstädt, 2011).

Sin embargo, estas tasas de crecimiento podrían incrementarse sustancialmente y acelerar el proceso de separación entre el crecimiento y el uso de los recursos naturales, incluyendo la atmósfera. La innovación técnica puede contribuir mucho más que hasta ahora si estuviese respaldada por políticas industriales apropiadas e incentivos de precios. El crecimiento social como un cambio estructural de la manufactura a servicios sociales, como educación, salud y cuidados, que necesitan mucha menos energía y otros recursos naturales, hará que la economía global sea mucho más compatible con las limitaciones planetarias.

## Bibliografía

AKERLOF, George

2006 *The Missing Motivation in Macroeconomics*. Disponible en formato electrónico en: [www.aeaweb.org/annual\\_mtg\\_papers/2007/0106\\_1640\\_0101.pdf](http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_1640_0101.pdf).

ARK, Bart van, Kirsten JÄGER, Vlad MANOLE y Andreas METZ

2009 *Productivity, performance, and progress: Germany in international comparative perspective*. Bonn: FES. Disponible en formato electrónico en: [library.fes.de/pdf-files/wiso/06289.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06289.pdf).

AUGURZKY, Boris, Stefan FELDER, Renger van NIEUWKOOP y Alois TINKHAUSER

2012 *Soziale Gesundheitswirtschaft - Impulse für mehr Wohlstand*. Bonn: FES. Disponible en formato electrónico en: [library.fes.de/pdf-files/wiso/08872.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08872.pdf).

CROUCH, Colin

2011 *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. Hoboken: John Wiley & Sons.

DAUDERSTÄDT, Michael

2010a *Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise*. Bonn: FES

2010b *Europas unterschätzte Ungleichheit*. Bonn: FES

2011 *Globales Wachstum zwischen Klima, Gleichheit und Demographie*. Bonn: FES.

2012 «Produktivität im Dienstleistungssektor. Eine Grenze des Wachstums?». En *Wirtschaftsdienst*, Vol. 92, No. 1: 41-45.

DAUDERSTÄDT, Michael, y Cem KELTEK

2011a *Globale Ungleichheit: 50:1 für die Reichen!* Bonn: FES.

2011b «Immeasurable Inequality in the European Union». En *Intereconomics. Review of European economic Policy*, Vol. 46, No. 1: 44-51.

2012 *Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa*, Bonn: FES

ELSENHANS, Hartmut

2011 *The Rise and demise of the Capitalist World System*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

GIDDENS, Anthony

1998 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

GRAMKE, Kai, Reinhard SCHÜSSLER y Markus MATUSCHKE

2012 *Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe*. Disponible en formato electrónico en: [library.fes.de/pdf-files/wiso/08886.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08886.pdf).

HALL, Peter A., y David SOSKICE

2001 *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

HIRSCH, Fred

1977 *The Social Limits to Growth*. London: Routledge & Kegan Paul.

LEE, Cheol-Sung, Young-Bum KIM y Jae-Mahn SHIM

2011 «The Limit of Equality Projects: Public-Sector Expansion, Sectoral Conflicts, and Income Inequality in Postindustrial Economies». En *American Sociological Review*, Vol. 76, No. 1: 100-125.

MADDISON, Angus

2001 *The World Economy. A Millennial Perspective*. París: OCDE.

MASLOW, Abraham H.

1943 «A Theory of Human Motivation». En *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4: 370-396.

MINSKY, Hyman P.

2011 *Instabilität und Kapitalismus*. Zürich: diaphanes.

NUSSBAUM, Martha C.

2003 «Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice». En *Feminist Economics*, Vol. 9, No. 2/3: 33-59. Disponible en formato electrónico en: [avforensics.org/healthcare/Nussbaum.pdf](http://avforensics.org/healthcare/Nussbaum.pdf).

PFALLER, Alfred, Ian GOUGH y Gøran THERBORN

1991 *Can the Welfare State compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. Basingstoke: Macmillan.

PIERSON, Paul (ed.)

2001 *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

SPENCE, Michael y Sandile HLATSHWAYO

2011 *The Evolving Structure of the American Economy and the Employment Challenge*. Council on Foreign Relations.

STATISTISCHES BUNDESAMT

2004 *Hedonische Preismessung bei EDV-Investitionsgütern*. Disponible en formato electrónico en: [www.download.tu-darmstadt.de/wi/vwl2/deutsch/inhalte/lehre/lehre0405/stat2/protected/Hedonische%20Preismessung%20bei%20EDV-Investitionsguatern.pdf](http://www.download.tu-darmstadt.de/wi/vwl2/deutsch/inhalte/lehre/lehre0405/stat2/protected/Hedonische%20Preismessung%20bei%20EDV-Investitionsguatern.pdf).

TASK FORCE SOCIAL GROWTH

2012 *Social Growth: Model of a Progressive Economic Policy*. Berlin: FES. Disponible en formato electrónico en: [library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08836.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08836.pdf).

THE ECONOMIST

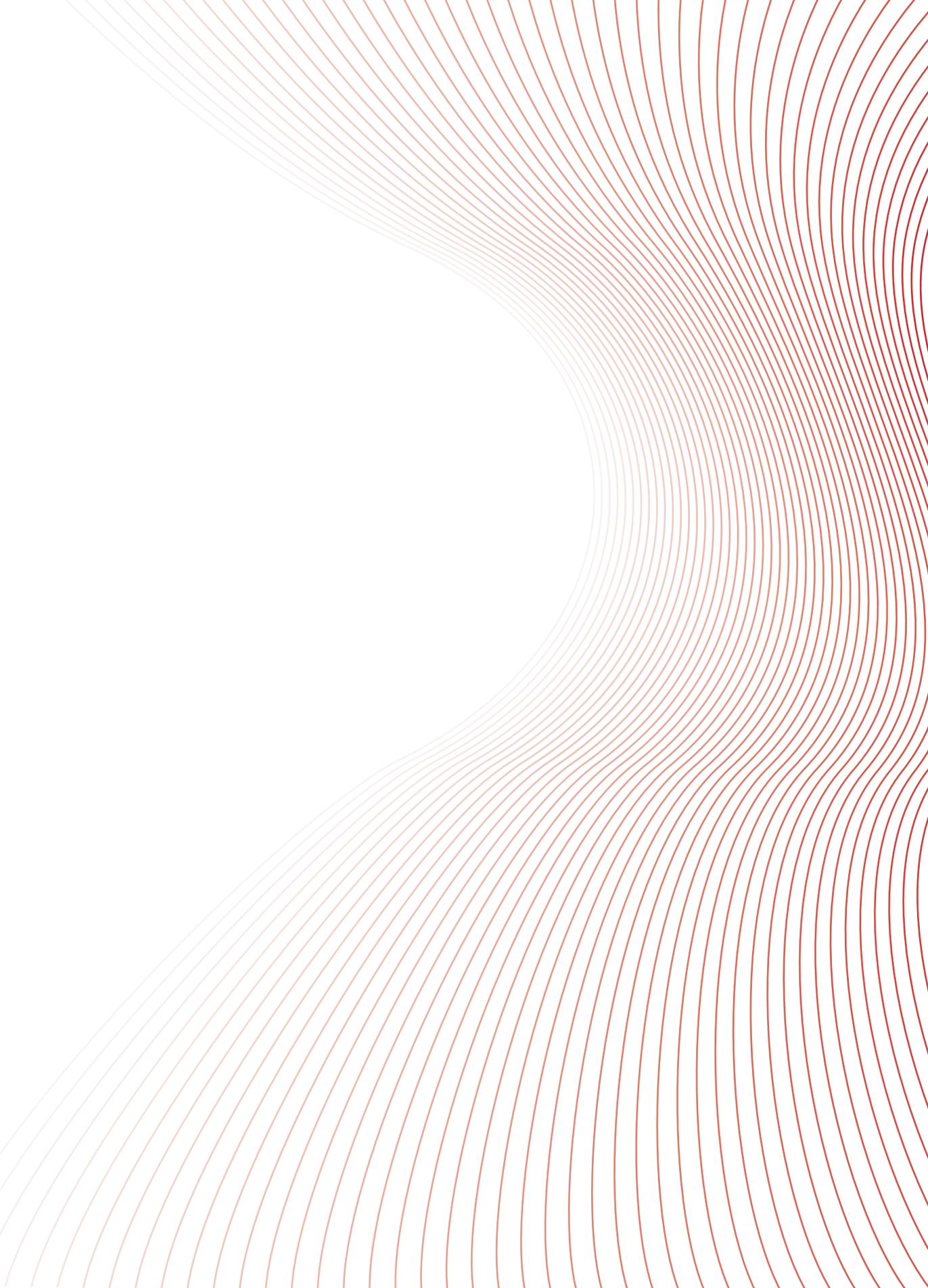
2011 «Nokia at the Crossroads. Blazing platforms». 2 de octubre.

WILKINSON, Richard G., y Kate PICKETT

2009 *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.



# Entrevistas



# LA VÍA ECUATORIANA

ENTREVISTA A  
RAFAEL CORREA

Entrevista publicada en la *New Left Review* 77, septiembre-octubre de 2012 (edición en inglés) y en la *New Left Review* 77, noviembre-diciembre de 2012 (edición en castellano). Agradecemos la autorización para reproducirla aquí por su interés.



## INTRODUCCIÓN

América Latina es la única región del mundo donde ha disminuido la desigualdad y se ha extendido la participación democrática bajo una serie de gobiernos «bolivarianos» o, en términos generales, socialdemócratas, elegidos a partir de 1999: Chávez en Venezuela, Kirchner y Fernández en Argentina, Morales en Bolivia, el Frente Amplio en Uruguay, los sandinistas en Nicaragua, y Humala en Perú. La victoria obtenida por Rafael Correa en Ecuador en 2006 fue una pieza central de esta secuencia, que confirmó el avance regional de la izquierda y amplió el repertorio de las formas políticas que esta podría adoptar. En el caso de Correa, como en otros, el camino hacia el poder pasó por las ruinas del orden político anterior. Tras la espiral de endeudamiento de la década de 1980 y los experimentos neoliberales de la de 1990, Ecuador sufrió un colapso económico de enorme intensidad en 1999-2000. El sistema de partidos había mostrado una inestabilidad crónica, cuyo resultado fue que en diez años pasaran por el Palacio de Carondelet seis presidentes. Durante el mandato de Correa se han desencadenado, como ha sucedido en otros procesos bolivarianos, una serie de procesos democráticos y constitucionales; se han puesto en marcha medidas de redistribución de la riqueza; se ha reafirmado la soberanía económica nacional en lo que se refiere a la deuda externa y los recursos naturales y se han rechazado las imposiciones del FMI y del Banco Mundial. Sin embargo, Ecuador presenta ciertas particularidades que no se encuentran en el resto del continente. Ante todo, los indígenas tienen menos peso que en Bolivia o Perú, y Alianza PAÍS, que engloba a treinta partidos y movimientos, probablemente sea una alianza gobernante más heteróclita que las existentes en otros lugares. El gobierno de Rafael Correa fue el primero en el mundo en someter la deuda nacional a una auditoría pública y transparente. Correa fue reelegido en 2009 tras la aprobación de la nueva Constitución el año anterior, y ya lleva más tiempo en el poder que cualquier otro presidente ecuatoriano desde el siglo XIX, siendo lo más probable que renueve su mandato tras las elecciones que se celebrarán a principios de 2013. Aunque la derecha ha arremetido sin tregua contra su gobierno, los candidatos rivales están entre un 45% y un 60% por detrás en las encuestas (por otro lado, no muy fiables). Su principal rival es Guillermo Lasso, un banquero de Guayaquil, miembro del Opus Dei, que cuenta con una intención de voto del 15%; le siguen, ambos por debajo del 10%, Lucio Gutiérrez, el presidente derrocado en 2005 tras un levantamiento popular, y Alberto Acosta, antiguo ministro del gobierno de Correa, del que se distanció en junio de 2008 debido, en parte, a la cuestión de la extracción de recursos naturales en las zonas indígenas. ¿Cuál es el balance del gobierno de Correa y cómo responde a esas críticas? En esta entrevista, realizada tras el asunto Assange, Correa habla de su formación, de las políticas sociales y económicas defendidas por su gobierno y de los dilemas ecológicos a los que se enfrenta su país.



*¿Nos podría decir algo sobre su formación personal y política?*

**N**ací en la ciudad de Guayaquil, la más grande y problemática del país. Durante 20 años —desde los 5 a los 24, es decir, desde los primeros recuerdos de mi niñez— viví en el mismo barrio, peligroso y duro. Mi padre provenía de una familia paterna de «abolengo» y de una madre de origen campesino e hija ilegítima. Nació en la hacienda Palmar, la más grande de la provincia de Los Ríos, hacienda propiedad de la familia Correa. Mi abuelo paterno, todo un bohemio, quebró la hacienda y a los 5 años mi padre se encontró en la miseria y, más grave aún, con sus padres divorciados y sin que se le permitiera ver a su madre de origen humilde. Mi madre provenía de una familia de clase media de origen manabita, sin mayores problemas familiares pero sí con muchas limitaciones económicas. Mi madre no pudo acabar sus estudios en el colegio por tener que trabajar para ayudar a su familia, y mi padre, un hombre sumamente inteligente, tampoco los concluyó por los mencionados problemas económicos y familiares. Sin embargo, paradójicamente, siempre nos inculcaron el amor por el estudio. Ambos eran empleados privados, que ganaban sueldos bajos y se enfrentaban a condiciones laborales inestables, por lo que nuestra familia era bastante pobre, y solo pudimos estudiar en buenos colegios gracias a becas de excelencia académica. Fuimos cuatro hermanos: Fabricio, Pierina, yo y mi hermana Bernardita, que murió cuando yo tenía apenas 13 años y ella 12; su muerte todavía es el golpe más duro que he recibido en mi vida. Cuando tenía 8 años mis padres se divorciaron, por lo que básicamente me crié con mi madre, una trabajadora incansable. Poco tiempo después, ella encontró trabajo como jefa de cajeras en la principal cadena de supermercados de la ciudad; era un trabajo durísimo que incluía sábados, domingos y días feriados y en el que estuvo cerca de 20 años, pero gracias a ese trabajo tuvimos la mejor comida en casa. Es decir, pese a que siempre vivimos en una casa alquilada de madera y cemento y el cuarto que compartía con mi hermano ni siquiera tenía puerta, mis padres me dieron lo mejor que podían darme: salud y educación.

Mi formación se fundamenta en la teología de la liberación y en la doctrina social de la Iglesia. Fui militante en la Universidad Católica de Guayaquil de un grupo de izquierda de la Facultad de Economía. Ganamos la Federación de Estudiantes por primera vez en la historia de una universidad que es una de las más conservadoras de Ecuador en una época muy dura, la del gobierno de Febres Cordero, un gobierno de derecha muy represivo.<sup>1</sup> Luego fui a hacer un año de voluntariado, de trabajo social, en Zumbahua, una región indígena a 3.600 metros de altitud y, después de eso, obtuve una beca para estudiar en el extranjero. En Europa, en Lovaina la Nueva, también participé en la política estudiantil, pero ahí me casé; después hice un doctorado en Estados Unidos. Aunque siempre mantuve mis convicciones de izquierda, no tuve participación activa en política. Yo creo que uno de los errores de la llamada «izquierda radical» es que considera que uno no es militante de izquierda, si no ha militado en su seno; pero eso es prepotencia. En verdad, había muchos espacios en los que la izquierda podía participar y formarse, y uno de esos espacios es la teología de la liberación y la doctrina social de la Iglesia.

1 León Febres Cordero fue presidente del Ecuador entre 1984 y 1988 por el Partido Social Cristiano. En mayo de 2008, Correa creó una comisión para investigar la tortura, desaparición y ejecución sumaria de opositores, supestando a manos de los escuadrones de la muerte del gobierno en la década de 1980. [Notas: NLR].

*Ecuador atravesó por una crisis económica en 1999-2000, seguida de un período de inestabilidad política. Se expulsó del gobierno a los presidentes Mahuad y Gutiérrez en 2000 y 2005, respectivamente, y quienes les sucedieron ocuparon la presidencia del país sin haber sido elegidos para ello. ¿Cómo se unió al gobierno del sucesor de Gutiérrez en 2005?*

Muy rara vez, y de forma voluntaria, yo asesoraba al vicepresidente de la República, Alfredo Palacio.<sup>2</sup> Nunca me había encontrado con él, pero manteníamos contacto a través de un amigo común, Rubén Barberán, a quien conocía de la militancia de izquierda estudiantil.<sup>3</sup> Le preparé al vicepresidente diversos trabajos sobre la dolarización y los fondos petroleros que fueron muy bien recibidos. Cuando cae Gutiérrez y él asume la presidencia, me propone que me haga cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

*¿Qué le hizo presentarse a las elecciones presidenciales de 2006?*

En el cortísimo tiempo que estuve en el Ministerio de Economía, alrededor de cien días, demostramos que no se tenía que hacer lo mismo de siempre: someterse al Fondo Monetario y al Banco Mundial, pagar la deuda externa independientemente de las deudas sociales pendientes. La ciudadanía tenía grandes expectativas. Cuando yo renuncié al cargo, y probablemente por primera vez en la historia de este país, hubo manifestaciones de apoyo al ministro de Economía. Mi plan inicial era volver a mi cátedra de la Universidad San Francisco de Quito; ya estaban inscritos los chicos, pero me despidieron antes de que comenzara el curso alegando que yo era un político. En ese momento un grupo de colaboradores, básicamente Ricardo Patiño, me dijo que no podíamos desilusionar a la gente y dejar sin colmar las expectativas que habíamos creado.<sup>4</sup> «Recorramos el país, creemos conciencia y formemos un movimiento político para conquistar la presidencia», dijo. Porque teníamos claro que, para cambiar Ecuador, había que conquistar el poder político.

*¿Cuándo empezaron a llamar a este proceso la «Revolución Ciudadana»?*

Durante la campaña teníamos claro que lo que proponíamos era una revolución, entendida como el cambio radical y rápido de las estructuras vigentes, para transformar al Estado burgués en un Estado verdaderamente popular. Frente a la deslegitimación de la clase política —que no representaba a nadie excepto a sí misma—, decidimos ponerle el nombre de Revolución Ciudadana, de ciudadanos indignados. Nuestra revolución se anticipó en cinco o seis años al movimiento de los indignados que se está dando en Europa. Esta revolución también es profundamente bolivariana, sobre todo en lo que atañe a la integración regional. Y también nos inspira la revolución liberal de Eloy Alfaro, la única revolución verdadera antes de la nuestra que había ocurrido en el país. Por eso Alfaro fue asesinado en 1912, de forma bárbara, porque realmente cambiaba las estructuras de del país de entonces.<sup>5</sup>

2 Alfredo Palacio fue vicepresidente de Lucio Gutiérrez entre 2003 y 2005, y asumió la presidencia cuando este último fue depuesto en abril de 2005.

3 Rubén Barberán fue ministro de Bienestar Social durante el gobierno de Palacio.

4 Ricardo Patiño, fundador de la rama ecuatoriana de Jubileo 2000, fue subsecretario de Economía en 2005, cuando Correa ocupaba dicha cartera ministerial; durante los mandatos de Correa ha sido ministro de Economía, ministro de Coordinación de la Política y desde enero de 2010 es ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador.

5 Eloy Alfaro (1842-1912) fue el líder de la Revolución Liberal ecuatoriana de 1895. En sus dos mandatos como presidente (1895-1902 y 1906-1911), promulgó una serie de reformas modernizadoras como la separa-

*Usted accedió al poder a principios de 2007. Ese mismo año la economía mundial se vio sacudida por el colapso del crédito que desembocaría en la crisis financiera de 2008. ¿Qué impacto tuvo en Ecuador y cómo afrontó su gobierno el problema?*

La crisis a nosotros nos golpeó por partida triple. Aparte de las consecuencias normales de una crisis —pérdida de mercados de exportación, disminución del financiamiento, etc.—, se acabaron las remesas de inmigrantes, que es lo que mantenía al país desde la crisis de 1999 hasta la llegada de nuestro gobierno. Y se derrumbó el precio del petróleo, otro puntal esencial de nuestra economía nacional. En 2009 América Latina decrece un 2%, mientras que nuestro crecimiento fue pequeño, menos de un 1%, pero positivo. Lo que, modestia aparte, es mucho más significativo considerando que nuestra economía estaba dolarizada desde el año 2000 y habíamos perdido un instrumento fundamental de la política económica. ¿Cómo lo hicimos? Actuando con mucha pericia económica en función del bien común, en beneficio de los ciudadanos y no en beneficio del capital financiero. Por ejemplo, teníamos un Banco Central autónomo, una de las mayores trampas del neoliberalismo para que, independientemente del gobierno que haya, todo siga igual. Gracias a la Constitución de 2008 dejó de ser autónomo. Aprovechamos las pocas ventajas que ofrece la rigidez de un sistema dolarizado, por ejemplo que no exige reservas para respaldar la moneda nacional. El Banco Central, cuando era autónomo, gestionaba miles de millones de dólares generados por el ahorro nacional (el mayor ahorro proviene de la Seguridad Social) y los mandaba al exterior, a Florida. Como el Banco Central dejó de ser autónomo, pudimos recuperar esas reservas para el país e inyectarlas en la economía nacional, lo cual se convirtió en una importante fuente de dinamización de la economía. En el caso de la banca privada, que también mandaba todo el dinero fuera, introdujimos el coeficiente de liquidez doméstica; la obligamos a repatriar ese dinero al país. Buscamos otras fuentes de financiamiento, sobre todo de China. Todo esto nos permitió tomar medidas contracíclicas para paliar los efectos de la crisis y no disminuir la inversión pública, sino incluso aumentarla. Este cóctel de medidas nos permitió crecer en 2009 y, según la CEPAL, ser uno de los países que más rápidamente se ha recuperado de la crisis, siendo el año pasado uno de los tres países que más crecieron en América Latina.

*¿Qué ventajas y desventajas ha supuesto la dolarización decretada por el presidente Mahuad en enero de 2000?*

La dolarización significó el suicidio monetario del Ecuador; pero no, como en Europa, para adoptar una moneda común, sino para adoptar una moneda extranjera. En consecuencia, gran parte de nuestra suerte económica dependía de que la política monetaria estadounidense coincidiera con las necesidades del país, lo cual ha sucedido en gran medida durante estos años. A nosotros nos ha favorecido que se haya debilitado el dólar. Por supuesto, los países que no tienen como moneda nacional el dólar tienen problemas: apreciación real de su moneda, pérdida de competitividad en sus exportaciones, etc. Pero hay que saber distinguir entre la buena suerte y las buenas políticas. La dolarización fue una medida totalmente equivocada. Dentro de esa equivocación hemos tenido algo de suerte.

---

ción entre Estado e Iglesia, la redistribución de la tierra, la creación de instituciones de educación primaria, la condonación de las deudas o la construcción del ferrocarril. Las élites, compuestas por terratenientes conservadores y la Iglesia, mostraron su firme oposición. En medio de desórdenes ciudadanos, él y otros liberales fueron ejecutados de forma sumarísima, sus cuerpos fueron arrastrados por la ciudad de Quito y quemados públicamente.

*Usted creó en 2008 una comisión para auditar la deuda pública del Ecuador que, cuando accedió al poder, alcanzaba los USD 10.300 millones, algo más de la cuarta parte del PIB. ¿Qué idea latía tras esta medida y qué efectos tuvo?*

Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del país era el coste de la deuda externa. Llegó a consumir el 40% del presupuesto; se gastaba el triple en pagar la deuda que en inversión social, educación, salud, etc. La asignación de recursos demuestra quién manda en la sociedad: los banqueros, los acreedores, las instituciones financieras internacionales. Coordinamos la creación de una comisión auditora de la deuda, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC); fue la primera comisión de este tipo en América Latina creada por iniciativa de un gobierno (se había hecho antes, pero por iniciativa de la sociedad civil). Esa Comisión demostró, sin lugar a dudas, lo que ya sabíamos: el atraco, la inmoralidad que había permitido la deuda externa. Por poner un ejemplo, en el mercado secundario los bonos Global 2012 y 2030 se negociaban al 30%, pero la renegociación siempre se hacía en función de su valor nominal total, al 100%. Se descubrieron cosas atroces en los documentos que firmaron los supuestos abogados del país, corrupción pero también conflicto de intereses. Ante todo esto, en diciembre de 2008 la Comisión declaró inmoral esa deuda y, en consecuencia, se tomó la decisión política de declarar una moratoria unilateral. Esto lo hicimos en un momento de bonanza económica, con un precio del petróleo alto, incremento de las exportaciones, etc. Fue una decisión deliberada que hizo descender los valores de la deuda, lo cual obligó a negociar a los acreedores y a vender sus bonos, para lo que utilizamos la modalidad de la subasta holandesa. Logramos recobrar nuestra deuda a un valor del 32-33%, lo que significó miles de millones de ahorro para el pueblo ecuatoriano, tanto en capital como en pago de intereses. Este ahorro liberó muchísimos recursos para dedicarlos al gasto y a la inversión social. Ahora la relación se ha invertido: invertimos tres veces más en salud, educación, vivienda, etc., que en el pago de la deuda.

*Los procesos constitucionales populares han sido un rasgo común de los gobiernos reformistas bolivarianos de izquierdas de América Latina a lo largo de la pasada década. ¿Qué forma adoptó ese proceso en Ecuador y qué problemas sociales y políticos quiso solucionar la Asamblea Constituyente de 2008?*

La convocatoria de la Asamblea Constituyente fue nuestra respuesta al grito de: «¡Que se vayan todos!» de la insurrección popular —«forajida»— que derrocó al gobierno de Lucio Gutiérrez en 2005. Quisimos concretarlo en forma radical pero democrática y constitucional. Los actores y partidos que nos habían gobernado desde 1979 carecían de legitimidad democrática. Pretendíamos fijar las bases de un nuevo pacto de convivencia que permitiera al país salir del neoliberalismo, recuperar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos y relanzar al Estado al primer plano de la coordinación social. La convocatoria de una Asamblea Constituyente permitió que la gente rápidamente confiara en nosotros, a pesar de que no teníamos un partido organizado, y también recuperar el valor de la palabra como parte sustantiva de la vida política de un país. Por eso obtuvimos el apoyo del 80% de la ciudadanía en el referendo que permitió crear la Asamblea Constituyente. Esa fue la primera gran derrota de la derecha y las fuerzas reaccionarias del país.

Una vez instalada la Asamblea, el reto era inmenso. Se trataba de delinear las bases constitucionales en que reposaría nuestra acción gubernativa y la acción del Estado y la sociedad durante las próximas décadas. No hemos sido tan irresponsables como para

pensar que esa Constitución solo le serviría a nuestro gobierno. Se trató de un pacto intergeneracional para forjar el Ecuador del presente y del futuro. El proceso constituyente ha sido, en este sentido, la batalla política más trascendental que hemos dado en estos cinco años de gobierno. Desde esta perspectiva yo valoro, en lo fundamental, dos cuestiones: la Constitución la hicimos los ecuatorianos pensando desde Ecuador y para la ciudadanía que aquí reside. Nos inspiramos en diversos ideales democráticos y experiencias populares presentes en la escena global, pero el texto es una respuesta nacional a nuestros problemas y utopías concretos. A la vez, fuimos altamente innovadores y creativos con las propuestas delineadas en el horizonte de la Constituyente. Ideas como los «derechos de la naturaleza», «la ciudadanía universal», el Ecuador como un «territorio libre de bases militares extranjeras», entre otras, son ideas forjadas al calor de los debates entre nuestros asambleístas y la sociedad. Quizá fuimos ingenuos o excesivamente idealistas en algunas cuestiones, pero de eso se trata también todo proceso constituyente: producir un horizonte de aspiraciones que nos permita imaginarnos como país en el marco de un proyecto colectivo que nos cohesiona y nos traza un camino.

El procedimiento constitucional fue, pues, una deliberación colectiva que logró producir un pacto de convivencia forjado desde nuestra específica experiencia política, en relación a nuestros problemas como nación y bajo el reconocimiento de una serie de nuevos derechos, garantías e instituciones que, en el marco de los grandes principios de la revolución democrática moderna, suponen una respuesta política endógena, autodeterminada e imaginativa al proyecto de una nación soberana, inserta en el planeta y en la región del Sur global. Quizá el ejemplo más preciso de todo esto es lo que la Carta Magna denomina «muerte cruzada»: una institución propia de los regímenes parlamentarios, si bien nuestro sistema político es presidencialista, que permite que en caso de pugnas entre los dos principales poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) el uno pueda solicitar el cese de funciones del otro teniendo como consecuencia la convocatoria inmediata a elecciones generales para ambos poderes del Estado. Se trata de un arreglo que permite una salida institucional a las recurrentes crisis políticas del país. No debemos olvidar que entre 1996 y 2005 ningún presidente logró culminar el período por el que fue electo y tres de ellos fueron derrocados en medio de grandes movilizaciones sociales. Fue al calor del debate constitucional de 2007-2008 que pudimos encontrar este tipo de arreglos institucionales «propios» que, entre muchos otros, nos permiten sostener que estamos en un proceso democrático entendido como la capacidad de los pueblos para diseñar las instituciones que les permiten autogobernarse.

Pudimos avanzar entonces en la reconstrucción del Estado tras el aluvión neoliberal que había hecho trizas sus capacidades de acción pública. Este Estado no es igual al que se construyó en las décadas pasadas: se trata de un Estado descentralizado, desconcentrado y abierto a la participación popular, pero es un Estado fuerte con capacidad de gobernar y regular el mercado al servicio del bien común. Desde ahí es posible avanzar hacia lo que la Constitución denomina como «la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en una distribución justa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, y en la generación del trabajo digno y estable». Hemos podido bloquear la privatización de los recursos naturales no renovables del país; hemos impulsado el paradigma del Buen Vivir sobre las recetas tradicionales del crecimiento y desarrollo; hemos profundizado la estructura de derechos sociales y la posibilidad de la participación social; hemos delineado el horizonte del derecho universal a la seguridad social y sobre todo de las personas que tienen a cargo el trabajo no remunerado del hogar; dimos paso al reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado y de las orga-

nizaciones, pueblos, y nacionalidades como sujetos de derecho; introdujimos un amplísimo empoderamiento de los migrantes; la gratuidad de la educación superior; la primacía del poder civil sobre el actor militar; y la profundización del sufragio universal. La lista es larga. Quizá rescato solo algunos elementos.

La Constitución nos traza un horizonte pero no resuelve los problemas del país de modo automático. Es un punto de partida y no de llegada, como cree cierta izquierda dogmática que piensa que toda la receta del cambio y la felicidad están contenidas en las páginas del texto y que solo alcanza con aplicar lo escrito. No es así. La verdadera lucha política empezó una vez aprobado el texto constitucional en medio de un proceso de transición institucional que suponía aprobar una serie de leyes para dar forma material a los principios constitucionales. La política no desaparece ni se licúa en un texto constitucional. No por casualidad, el tránsito posconstituyente ha sido más tenso y conflictivo que el propio proceso constituyente. No nos olvidemos que por aprobar una ley que mandaba la Constitución —la Ley de Servicio Público— las fuerzas más retardatarias del país se movilizaron de modo violento contra el gobierno y pusieron en vilo a la democracia. Eso fue lo que pasó el 30 de septiembre de 2010.

Sin un cambio constitucional en el marco de un proceso constituyente, habría sido mucho más difícil avanzar, pero el camino de la transformación es todavía largo y dependerá de si tenemos la posibilidad de seguir disputando el cambio de poder en el país.

### *¿Qué políticas ha implementado su gobierno para reducir la desigualdad?*

América Latina ostenta el nefasto título de ser la región más desigual del mundo, y los países andinos son la parte más desigual de esa región. Por eso fue una locura aplicar el modelo neoliberal, que supuestamente se basaba en la competencia y en la liberación del mercado, en países como el Ecuador durante las últimas décadas. ¿De qué competencia se hablaba? Eso fue una masacre. Estamos reduciendo enormemente la desigualdad, y por ende la pobreza, haciendo cuatro cosas. En primer lugar, que los más ricos paguen más impuestos. Tenemos un sistema impositivo mucho más progresivo y hemos logrado que la gente, ahora sí, pague impuestos, más que duplicando la recaudación tributaria. Estos recursos, junto a los ingresos petroleros y lo que ahorramos cuando aliviarnos el peso de la deuda, los destinamos a educación, salud, etc. En segundo lugar, hemos garantizado la igualdad de oportunidades. La gente ya no tiene que pagar para curarse o por la educación, gastos importantes para los pobres. Antes se cobraban USD 25 de matrícula por chico, ahora la educación es absolutamente gratuita, al igual que los libros y uniformes.

En tercer lugar, optamos por gobernar los mercados y mejorar el sistema laboral. El mercado es una realidad económica que no podemos obviar, pero creer que todo lo debe asignar el mercado es otra cosa. La acción colectiva tiene que gobernar esos mercados. Estamos acabando con formas de explotación laboral como la tercerización, que suponía que a través de la externalización, se generalizaran prácticas como el no pago del salario mínimo, la no afiliación al seguro social y la imposición de jornadas de trabajo extenuantes. Estamos mejorando los salarios reales y con ello el ingreso familiar, que ahora casi iguala el valor de la canasta básica de consumo. El ingreso familiar medio estaba en torno al 60-65% de esta última antes de nuestro gobierno; en la actualidad alcanza el 93%, el porcentaje más alto de la historia del país. Incluso pulverizamos la teoría económica ortodoxa, que afirma que para generar más empleo han de bajar por fuerza los salarios reales: aquí ha mejorado el salario real sustancialmente y tenemos una de las tasas de des-

empleo más bajas de la región: 5%, un poco menos. En cuanto a calidad del empleo, nos esforzamos para asegurar el cumplimiento por parte de las empresas de todas sus obligaciones laborales. Mientras aumentamos los salarios reales, bajamos la remuneración al capital. Aquí, el gobierno que subía en unos pocos dólares el salario básico era tachado de demagogo, de populista, mientras que nadie se sorprendía ante unas tasas de interés del 24-45%. Hemos reducido drásticamente estas tasas; ahora están en el 8-9% para el sector corporativo.

Finalmente, distribuimos adecuadamente el acervo social. Regalábamos el petróleo: antes del gobierno de Palacio, las compañías transnacionales se llevaban 85 de cada 100 barriles que extraían y nos dejaban 15; ahora, tras la renegociación de los contratos petroleros, la relación se ha invertido. Otro ejemplo: la crisis bancaria de 1999-2000 hizo que el Estado se convirtiera en propietario de muchas empresas, ya que no se habían ejecutado las garantías existentes que nosotros ejecutamos. Solo con un grupo, el de los Isaías, recuperamos aproximadamente 200 empresas. Cualquier otro gobierno las habría privatizado de nuevo para que acabaran en las mismas manos de siempre. Nosotros hemos facilitado mediante la financiación de la banca pública que los propios trabajadores puedan comprar, totalmente o en parte, esas empresas.

*Usted ha mencionado un incremento en la recaudación fiscal, ¿cómo lo lograron?*

Una mezcla de credibilidad, controles e incentivos. Yo vengo de Guayaquil, donde tenemos un dicho: «El mono sabe a qué palo trepa». Los empresarios, los banqueros, sabían que si no pagaban impuestos, como tenían a sus amigos en el gobierno, no pasaba nada. Cuando vieron que había un gobierno al que no podían dominar empezaron a pagar impuestos. Por otro lado, se han perfeccionado sustancialmente los controles y el Servicio de Rentas Internas ha mejorado muchísimo sus recursos humanos. En tercer lugar, los incentivos. Por ejemplo, al introducir deducciones en el impuesto sobre la renta por los gastos de educación, salud y vivienda matamos dos pájaros de un tiro: antes pagaba lo mismo un padre de familia con seis hijos que ganaba USD 20.000 anuales que un soltero que ganaba lo mismo. Hoy, gracias a las deducciones mencionadas el sistema es mucho más justo, pero además ahora todo el mundo pide factura para justificar su deducción, mediante lo cual hemos mejorado mucho la recaudación tributaria de los profesionales independientes, como médicos o dentistas, así como la derivada de contratos de arrendamiento de vivienda, etc. Otro ejemplo es el del sector del banano, que facturaba USD 600 millones anuales y pagaba al fisco un millón, lo cual era ridículo. Optamos por que pagaran por anticipado su deuda tributaria mediante la introducción de una nueva fórmula para calcularla por módulos: quien deseara poner en duda este importe —lo cual sería una vergüenza porque significaría que estaba perdiendo dinero vendiendo bananos—, optaba automáticamente por que se le hiciese una auditoría. Hay también muchas otras reformas que han permitido que se recauden más impuestos.

*Volviendo a los problemas de desarrollo, ¿qué propone para equilibrar la explotación de los recursos naturales del Ecuador preservando su increíble diversidad ecológica?*

Es una locura decir no a los recursos naturales, que es lo que propone una parte de la izquierda: no al petróleo, no a la minería, no al gas, no a la energía hidroeléctrica, no a la construcción de carreteras. Es una izquierda infantil, funcional para la derecha. No sé dónde dijeron «no» los representantes del socialismo clásico como Marx, Engels, Lenin,

Mao Tse-Tung, Ho Chi Min, Fidel Castro mismo, a la minería o a los recursos naturales. Eso es una novelería, pero ahora es como si fuera parte fundamental del discurso de izquierda. Y es mucho más peligroso cuando lo propone gente que, supuestamente, habla tu mismo lenguaje. Con tantas restricciones no habrá proyecto político de esa izquierda que funcione

No podemos perder de vista que el principal objetivo de un país como Ecuador es eliminar la pobreza. Para eso necesitamos nuestros recursos naturales. Pero aquí hay gente que está dispuesta a generar más pobreza manteniendo los recursos naturales bajo tierra, o que consideran que la pobreza es parte del folclor: que sigan muriendo los niños en nuestras regiones centrales de gastroenteritis, que la esperanza de vida siga siendo de 35 años. Eso es criminal. Y no solo eso; si se fija usted en los procesos exitosos de desarrollo capitalista, países como Corea del Sur, Taiwán o Singapur impusieron grandes dosis de explotación laboral durante mucho tiempo hasta lograr crear el talento humano, la ciencia y la tecnología necesarios para impulsar el desarrollo. Gracias a sus recursos naturales, América Latina no tiene que aguantar esa explotación laboral. Por ejemplo, acabamos de escalar 16 puestos en el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial. Yo no creo mucho en esos *rankings* porque se basan en una mezcla de ideología y cuestiones técnicas (liberación de mercado, flexibilidad del mercado laboral, etc.), pero nosotros adelantamos 16 puestos, básicamente, porque aquí han mejorado las comunicaciones y la infraestructura. Eso lo hemos podido hacer, en parte, gracias a los recursos naturales. Los países que no han contado con ellos han recurrido habitualmente a la explotación de su fuerza de trabajo. Eso es inaceptable. No lo vamos a permitir y tampoco tenemos por qué hacerlo. Debemos explotar nuestros recursos naturales, pero tenemos que hacerlo bien.

### *Pero hay muchos desastres en relación al petróleo y la minería...*

Por supuesto. Pero una cosa es que haya habido malos cantantes y otra que la canción sea mala. Este es uno de esos argumentos falaces de esa izquierda: como hemos hecho mal las cosas tenemos que seguir haciéndolas mal. Cualquier cosa mal utilizada es una maldición: el turismo sexual que se practica en ciertos países de Asia o el turismo por los juegos de azar de Las Vegas; la agricultura si se utilizan productos químicos o plantas importadas que perjudiquen a las plantas nativas; pero puede haber un buen turismo y una buena agricultura. Por supuesto que aquí el petróleo causó mucho daño y la minería ha destrozado países, pero no hay por qué hacer mal las cosas. El primer proyecto iniciado y completado por nuestro gobierno, en Pañacocha, en la Amazonía, incluye varias alternativas para el desarrollo limpio. Con una buena explotación de los recursos naturales hasta beneficiamos a la naturaleza, al menos de dos formas. En primer lugar, así como la riqueza atenta contra el medio ambiente por el consumo de energía, la pobreza también lo deteriora de otros modos. Yo no le puedo decir a una familia pobre que vive junto a un bosque que no lo tale. Si combatimos la pobreza, conservamos el medio ambiente. Y en segundo lugar, hay una serie de engaños: por ejemplo, que el petróleo destruye la selva. ¿Qué es lo que más perjudica a la selva? La expansión de la frontera agrícola y pecuaria. Para evitar eso tenemos que dar alternativas de trabajo e ingresos. Que la minería envenena el agua, ¡mentira! La principal fuente de contaminación del agua son las aguas residuales. Por ejemplo, la ciudad de Quito, la capital del país, todavía arroja sus aguas residuales al río Machángara, ya totalmente contaminado. Para invertir ese proceso necesitamos centenas de millones de dólares. Podemos obtener esos recursos de la minería. Es decir, la explotación adecuada de los recursos naturales puede ayudar a conservar la naturaleza sin destruirla.

*En diciembre de 2007, su gobierno lanzó la iniciativa Yasuní-ITT, para evitar que se explotaran los yacimientos de petróleo que hay bajo el Parque Nacional de Yasuní situado en la Amazonía a cambio de una compensación. ¿Podría explicarnos qué ideas de fondo se encuentran tras esta disposición?*

Nosotros tenemos las mayores reservas de petróleo probadas del país en el Yasuní-ITT, cerca de 900 millones de barriles. Eso tiene un valor actual de USD 14.000 millones aproximadamente, que el pueblo necesita para salir de la pobreza. Estamos dispuestos a renunciar a ellos para seguir protegiendo ese bien de libre acceso que es el medio ambiente. Pero tienen que compensarnos. No exigimos los USD 14.000 millones, pero sí al menos una parte. ¿Cómo estamos calculando esa parte? Si se extrajera ese petróleo, emitiría más de 400 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. Que nos paguen el valor de esas toneladas en el mercado de emisiones de carbono. Esto es perfectamente compatible con lo que se llama el concepto de emisiones netas evitadas. Kyoto tiene una lista de compras de lo que hay que compensar —para la deforestación existe el mecanismo UN-REDD, por ejemplo—, y cada vez hay más mecanismos, aunque no se llega al concepto integrador de emisiones netas evitadas, que es lo que se tiene que compensar.

*La acción internacional coordinada contra el cambio climático parece hoy menos probable que hace diez o veinte años. ¿Cree que hay alguna forma de revitalizar este movimiento?*

Al final es un problema político. En cuanto hay crisis, ¿en función de quién se actúa, de los seres humanos o del capital? Mire España: hay plata para salvar a los bancos y no la hay para las casas de las familias. A escala global, es el Tercer Mundo el que genera los bienes ambientales que consumen los países del Primer Mundo. Imagínese por un instante que fuera al revés, que fuéramos nosotros los que contamináramos el mundo y que la selva amazónica estuviera en Estados Unidos y Europa. Nos hubieran invadido para exigirnos compensación en nombre de la justicia, de los principios civilizatorios, del derecho internacional. Pero ellos son los fuertes, los que tienen ejércitos, misiles, etc. ¿Por qué tendrían que compensarnos? Mientras no cambien las relaciones de poder habrá mucha retórica y pocas acciones. Hay algunos muy entusiastas que dicen que con estos procesos que se están produciendo en América Latina y en otros lugares, desde el Sur se cambiarán esas relaciones de poder. Yo creo que se equivocan: todavía nos falta mucho para incidir en esas relaciones a escala mundial. Eso lo van a cambiar los ciudadanos del Norte. Por eso los movimientos de los indignados y de Occupy Wall Street han suscitado tantas esperanzas, porque suponen un despertar de los ciudadanos del Primer Mundo. Una vez que ellos se rebelen contra esas estructuras vigentes, se bajará de la retórica a los hechos para que en verdad haya compromisos que apuesten por evitar el cambio climático y conservar el único planeta que tenemos.

*¿Qué ideas inspiran sus políticas universitarias y qué pretenden conseguir con ellas?*

Para poder responder con sentido esta pregunta es indispensable contextualizarla. Ecuador ha vivido una triple crisis producto de la ausencia de la gestión de un conocimiento emancipador por parte de sus élites económicas e intelectuales: crisis de su modo de acumulación y re-distribución, crisis de la calidad de su democracia y crisis de sostenibilidad ambiental. Podríamos señalar que lo que se ha vivido es resultado de un fracaso cognitivo. Es decir, el problema radica en el sistema que genera y gestiona el conocimiento y en su

falta de conexión con las necesidades del país. Por ello, uno de los ejes programáticos nodales del gobierno es la transformación de la educación superior, la ciencia y la tecnología.

Tenemos clara conciencia de que el patrón de especialización de la economía ecuatoriana tiene límites estructurales. Así, por más bonanza que experimenten los precios de las materias primas, nuestro modelo primario exportador no nos garantiza ni independencia alguna ni soberanía económica en el mediano y largo plazo. Los países emergentes que han tenido éxito en la superación de la pobreza y la desigualdad tarde o temprano apostaron por una inversión que pretendía desarrollar bienes y servicios con alto valor agregado en conocimiento.

Nosotros, los países del Sur, vivimos una nueva dependencia frente al conocimiento del Norte. La izquierda debe tener claro que la soberanía de un país también depende de una generación de conocimiento que esté ligada a la resolución de los problemas que le aquejan y al cumplimiento de sus utopías. Y esta es la razón por la que hemos establecido una agenda ambiciosa pero profundamente pertinente respecto a lo que se requiere de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación en el país.

Nuestras políticas de educación superior tienen dos dimensiones. Una es social. Aquí se decía que la educación era gratuita pero no lo era: las universidades públicas cobraban y cerca de USD 1.000 millones de inversión en educación pública, una gran inversión para un país como Ecuador, iba a los más ricos. En la Constitución de 2008 se declaró la absoluta gratuidad de la educación superior. Los resultados han sido extraordinarios: por ejemplo, la tasa de matriculación de indígenas y de afroecuatorianos ha subido exponencialmente y, en el último examen nacional, de 104.000 estudiantes aproximadamente 15.000 eran jóvenes que pertenecían a familias que reciben el Bono de Desarrollo Humano, una transferencia monetaria que da el gobierno a las familias de ingresos muy bajos.<sup>6</sup> Ese Bono no lo creamos nosotros, lo tecnificamos; tengo muy claro que las transferencias monetarias, aunque ayudan a enfrentar la pobreza, no la resuelven. Es la creación de oportunidades la que contribuye a su superación y el hecho de que ahora esos sectores de la población puedan acceder a la universidad, el hecho de haber democratizado la educación, es un gran cambio en cuanto a las posibilidades de estos grupos. La segunda dimensión es la calidad. Otro de los errores de la izquierda es confundir la democracia con la mediocridad: quieren que todos puedan entrar a la universidad y que el Estado pague por lo que escoja cada uno. Por ejemplo, aquí teníamos 49 Facultades de Derecho que nunca habían tenido relación alguna entre sí y licenciaban a cerca de 60.000 abogados para un país pequeño como Ecuador. Y se esperaba que siguiéramos subsidiando más facultades de Derecho, más estudiantes. Gracias a la credibilidad y al apoyo popular que tenemos, dijimos «no», y solo financiamos en función de lo que necesita el país. Esos chicos no están ahí sentados para gastar los impuestos de la sociedad, sino para transformarla.

En octubre de 2010 aprobamos una nueva Ley Orgánica de Educación Superior y se implementaron exámenes de admisión a la universidad. No están diseñados para evaluar conocimientos, sino aptitudes, y los estudiantes pobres y ricos están en igualdad de condiciones para pasar el examen. La nueva Ley también introdujo la evaluación de las universidades. En la primera evaluación, 26 universidades fueron catalogadas en la categoría E, lo que significaba que no eran universidades: aquí un garaje con un pizarrón se llamaba universidad... era un engaño social. A esas 26 se les dio un año y medio para prepararse y, cuando las volvimos a evaluar, 14 no pasaron la evaluación. Entonces las cerramos, un hecho inédito en la historia de América Latina y yo creo que en la historia mundial,

---

6 Introducido en 2003 por el gobierno de Gutiérrez.

más aún cuando lo hemos efectuado con todas las garantías que concede nuestro sistema democrático.

El fortalecimiento del sistema de educación superior tiene que venir de la mano de la generación de las condiciones que permitan la edificación del sistema nacional de innovación social y cubrir aquellos vacíos que en la actualidad tiene el sistema universitario ecuatoriano. Por esta razón, el gobierno planteó en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 la creación de cuatro nuevas universidades de talla mundial que permitan consolidar la sociedad del conocimiento en nuestro país.

La Universidad de Yachay (cuyo significado es «¡aprende!, ¡conoce!» en lengua *kichwa*) es la primera ciudad universitaria del conocimiento planificada, tanto en la región como en el país, y su objetivo es producir economías de escala para potenciar la inteligencia colectiva del sistema de innovación del país en articulación con las redes mundiales de conocimiento.<sup>7</sup> En este espacio, además de la universidad, se localizarán los institutos públicos de investigación, los centros de transferencia tecnológica, y las unidades de investigación y desarrollo de las empresas privadas. Yachay pretende convertirse en un *hub* del conocimiento, que construirá redes con el sistema universitario nacional e internacional, pero articulando su modelo de innovación con el aparato productivo y con las necesidades del país y la región. La escisión del sistema de educación superior y del sistema de innovación conduciría a un fracaso rotundo de la apuesta programática de la construcción de la sociedad del conocimiento y de la creatividad. La ciudad del conocimiento Yachay será el espacio nacional en el cual se coordine la interacción de ambos sistemas.

Ecuador, al ser un país megadiverso, cuenta con una ventaja comparativa primordial que es la información contenida en esa biodiversidad. La Universidad de Ikiam (que significa «naturaleza» en lengua shuar) es la universidad regional amazónica, cuyo objetivo es consolidar un centro universitario de prestigio mundial en uno de los laboratorios vivientes más importantes con que cuenta en este momento la humanidad. Nos referimos a la biodiversidad contenida en la Amazonía.

La Universidad Nacional de Educación (UNAE) constituye una de las principales necesidades del sistema educativo nacional. Uno de los mayores errores de las reformas educativas en la historia del Ecuador ha sido la miopía frente a la integralidad del sistema. Usualmente se señala que el problema educativo del país está en las escuelas y en los colegios. No obstante, en el sistema de educación formal el centro de la transformación recae sobre el docente, quien se forma a su vez en el sistema nacional de educación superior. Los institutos técnicos y tecnológicos pedagógicos así como la mayoría de facultades del sistema universitario o no cubren la demanda o tienen graves problemas de calidad.

Finalmente, la Universidad de las Artes (UniArtes) pretende consolidar un sistema nacional de cultura y arte que, dando cabida a las expresiones culturales y artísticas que existen en la sociedad, permita incrementar la creatividad media de la población y democratizar el intercambio cultural y artístico en todos los rincones del país para construir el Estado intercultural y plurinacional en ciernes. A escala mundial, la trágica construcción de un sistema «fordista» de producción en serie conllevó la separación entre ciencia y arte. La democracia y el sistema social, educativo y productivo del Ecuador tienen como objetivo la construcción de una sociedad del aprendizaje, del conocimiento y de la innovación social, cuya materialización deberá rearticular socialmente aquella interrelación, que jamás debió quebrarse, entre ciencia y arte.

---

7 La extensión total de la ciudad del conocimiento Yachay es de 4.300 hectáreas.

Sostenemos que en el Ecuador la calidad de la democracia, la transformación del aparato productivo y la sostenibilidad ambiental dependen de la construcción del sistema nacional de innovación y de la transformación del sistema nacional de educación superior. Me atrevería a decir que la emancipación de los pueblos radica en la emancipación social del pensamiento y del conocimiento. Esa es nuestra estrategia programática.

*Los movimientos indígenas ecuatorianos han hecho importantes contribuciones a la Revolución Ciudadana, pero algunos, como CONAIE, se muestran muy críticos con su gobierno. ¿Cuáles son las principales diferencias entre ustedes y en qué ha pensado para solucionar estas desavenencias?*

Hay que entender la relación de nuestro gobierno con el movimiento indígena a partir de tres momentos. El primero se ubica en la campaña electoral de 2006, cuando nuestra Alianza PAÍS hizo diversos acercamientos a la dirigencia indígena de Pachakutik para presentarnos juntos a las elecciones.<sup>8</sup> Hicimos esto a pesar de que sabíamos que el movimiento indígena estaba desprestigiado tras su participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez, un coronel que llegó al poder en alianza con la izquierda y traicionó todos los principios en los que se basaba esa alianza: se proclamó el mejor amigo de Bush, siguió apoyando el Plan Colombia, quiso firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, nombró a un banquero como ministro de Economía y siguió con el manejo neoliberal de la economía nacional. Pachakutik participó con cuatro ministros en el gabinete de Gutiérrez y, a pesar de que se retiró de la alianza siete meses después, varios dirigentes permanecieron en diversos cargos hasta el último día de ese gobierno. Después de esa experiencia, Pachakutik empezó a percibirse como un partido más del *establishment*.

A pesar de ello, como respetamos la trayectoria política del movimiento indígena, decidimos proponerles ir juntos, Alianza PAÍS y Pachakutik, en la papeleta presidencial, que encabezaría el candidato que tuviera más posibilidades de llevarnos al triunfo electoral (lo que definiríamos con ayuda de una encuesta nacional), mientras el otro ocuparía la vicepresidencia. No aceptaron, y algunos sectores se mostraron muy hostiles con nosotros tras ese acercamiento. Algunos dicen que la dirigencia indígena, tras su paso por el gobierno gutierrista, no estaba dispuesta a aceptar un candidato externo al movimiento; puede que sea así, pero yo creo que la dirigencia se estaba alejando de las bases y sabía que aceptar una colaboración con nosotros suponía abrir la agenda política. No aceptaron nuestra propuesta y ahí decidimos que el binomio sería con Lenín Moreno.<sup>9</sup> Fue una decisión que, vista cinco años después, parece muy atinada, porque el vicepresidente ha sido el segundo mandatario de todos los ecuatorianos y no solo de un sector de la población. Su labor a favor de los discapacitados ha sido excelente y ahora es una figura muy querida en todo el país. En 2006, nosotros pasamos a la segunda vuelta con el multimillonario bananero Álvaro Noboa con casi el 23% de los votos, y Pachakutik obtuvo en esas mismas elecciones solo un 2% de los votos. El pueblo ya no los veía como una fuerza capaz de disputar el cambio.

8 La CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), fue fundada en 1986 por más de una docena de organizaciones indígenas que incluían a representantes de la Sierra, la Amazonía y la Costa ecuatorianas. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) fue el vehículo electoral lanzado por los indígenas y otros activistas en 1995; la palabra quechua *pachakutik*, que significa «cambio», «renacimiento», «transformación», fue el nombre de un gobernante inca del siglo xv y se empleó asimismo para designar la oleada de protestas indígenas que barrieron el país en junio de 1990.

9 Lenín Voltaire Moreno Garcés (1953), antiguo funcionario, quedó parapléjico en 1998 tras recibir el disparo de unos atacadores.

### ¿Y el segundo momento?

El segundo momento fue en 2007-2008, en la Asamblea Nacional Constituyente. Alianza PAÍS obtuvo 80 de los 130 curules de la Asamblea, una amplia mayoría por sí sola. Sin embargo, debatimos todos y cada uno de los puntos de la agenda indígena, pese a que Pachakutik tenía muy pocos asambleístas. Como parte de ese debate, declaramos el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano. Diez años atrás, en la Asamblea Constituyente de 1998, cuando Pachakutik obtuvo el 10% de la representación, no pudieron lograr esa declaratoria, cuando eran más fuertes. Nosotros, por el contrario, sabíamos de la legitimidad histórica de esa declaratoria y sostuvimos desde el primer día de la Asamblea la tesis de la plurinacionalidad. Eso no significaba, sin embargo, apostar por la fragmentación del Estado o por el fin de la unidad nacional. La idea siempre ha sido reconocer la diversidad y la diferencia para ser más integrados y cohesionados como nación, no para dar lugar a cualquier autonomía territorial que debilite el Estado nacional. De igual modo se reconocieron los derechos de la naturaleza, la posibilidad de formar circunscripciones territoriales indígenas, el derecho al agua como bien público y la propia idea de la democracia comunitaria.

Claro, los debates en la Constituyente fueron duros en diversos puntos. No aceptamos el consentimiento previo, un mecanismo por el que las comunidades debían autorizar al Estado en caso de que este quisiera usar los recursos estratégicos del país, y eso generó mucho descontento en sectores cercanos al movimiento indígena. Los recursos naturales son de propiedad pública, son bienes comunes, y no podíamos permitir que comunidades pequeñas, por más legitimidad histórica que tuvieran en los territorios, fuesen las que tuvieran la última palabra en materia de su uso. Finalmente, la Constitución incorporó la figura de la «consulta previa» que consta en el Convenio 169 de la OIT.<sup>10</sup> En todo caso, en el referendo para aprobar la Constitución, celebrado el 28 de septiembre de 2008, Pachakutik apoyó la tesis del «sí» y ganamos todos con el 63% del voto popular. A pesar de las diferencias con el movimiento indígena, fue posible compartir muchas tesis —la lucha contra el neoliberalismo, por ejemplo— y avanzar en el diálogo político. Eso fue lo que se acabó más tarde por la intransigencia de algunos de sus dirigentes y su visión parcelada del país. Nosotros gobernamos para todos los ecuatorianos y ecuatorianas y no podemos ceder a las presiones de minorías por justificadas que puedan parecer sus demandas.

El tercer momento se inicia en 2009 con las elecciones generales que se efectuaron en el marco de la nueva Constitución. Aquí vemos dos elementos. Por un lado, se consolidaron ciertas alianzas en determinados territorios con el movimiento indígena, por ejemplo en Imbabura y Chimborazo, dos territorios de elevada población indígena, Alianza PAÍS presentó candidatos provenientes de las organizaciones indígenas y triunfó holgadamente. En otros territorios las alianzas no se concretaron, pero establecimos diversas relaciones con dirigentes medios y con las bases indígenas; esa ha sido nuestra estrategia en vistas de la imposibilidad de dialogar con ciertos dirigentes indígenas. Por otro lado,

10 Referencia al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989, artículo 15, cláusula 2, en la que se afirma que: «En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades».

desde 2009 se consolida una visión corporativa y poco flexible de la dirigencia del CONAIE. Ellos estaban acostumbrados a dictar «mandatos» que se supone que los gobiernos debían aceptar por el mero hecho de provenir de ellos. No asumen el debate democrático y no aceptan que cuando el pueblo elige a un partido para que gobierne lo hace en función del programa político que presentó. Ellos creen que sus mandatos son legítimos simplemente porque han sido víctimas. Eso no puede ser.

En los debates sobre la Ley de Aguas, la Ley de Minería y otras leyes, se hace ya imposible debatir con Pachakutik. Su visión es fundamentalista y está muy influenciada por ONG extranjeras, con un discurso ecológico que no logra entender las grandes necesidades del pueblo ecuatoriano. El vicepresidente boliviano acaba de escribir un libro sobre cómo las ONG son corresponsables de la pérdida de soberanía estatal en amplios territorios de la Amazonía.<sup>11</sup> En Ecuador esa realidad no nos es ajena. En el caso de la Ley de Aguas estábamos de acuerdo en un 80% del cuerpo legal, pero ellos se cerraron en la idea de que el órgano estatal encargado de dirigir el sector hídrico del país debía estar compuesto solo por comunidades, comuneros y juntas de agua. ¿Y la legitimidad democrática? ¿Cómo podemos tener un órgano público de regulación de un sector tan importante como el agua sin la presencia política del gobierno del Estado nacional? Aquí hay diferencias conceptuales: nosotros no somos corporativistas; la dirigencia indígena a menudo solo quiere instituciones controladas por ellos, pero nosotros vamos más allá de esa visión fragmentada del Estado. El resultado fue que, al hacerle Pachakutik el juego a la oposición de derecha de la Asamblea, el Parlamento no aprobó la Ley de Aguas y hoy seguimos con la misma ley aprobada por los neoliberales en la década de 1990, es decir, una ley que no permite al Estado regular el sector hídrico. Esto es solo un ejemplo. Hay otros en los que Pachakutik ha votado siempre con la derecha: no apoyaron la creación del ALBA, no apoyaron la vigencia del Sucre ni la arquitectura financiera regional<sup>12</sup>, acaban de abstenerse sobre el rechazo del escandaloso laudo arbitral emitido recientemente por el CIADI, que obliga al país a pagar más de USD 2.200 millones a la petrolera Oxy.<sup>13</sup> Por último, el 30 de septiembre de 2010, cuando hubo un intento de desestabilización democrática, la dirigencia indígena llamó a sus bases a movilizarse contra el presidente y contra su mandato democrático y constitucional. No es fácil dialogar en estas condiciones.

Créame que a mí me pesa tal situación. Yo viví en mi juventud durante un tiempo largo en uno de los territorios indígenas más deprimidos del país. Ahí aprendí algo de *kichwa*, aprendí el rigor de la vida campesina indígena, hice alfabetización y trabajo político de capacitación a gente que ahora es dirigente de la CONAIE. Entiendo esa problemática y creo que podemos hacer mucho más por esos sectores, pero es difícil dialogar en tales condiciones de estrechez política de miras. Siempre he tratado al movimiento indígena de igual a igual, nada de infantilizar a los actores indígenas ni victimizarlos, como han hecho siempre las ONG y cierta izquierda paternalista, y eso significa que a veces puedo ser duro con ellos, como lo soy con cualquier otro actor. No compartimos la visión del problema indígena como un problema solo de los indígenas que deba tratarse desde las institucio-

---

11 Álvaro García Linera, *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*, La Paz, 2012.

12 El Sucre (Sistema Unitario de Compensación Regional) es una divisa virtual y unidad de cuenta común adoptada por los países miembros del ALBA en noviembre de 2008.

13 En octubre de 2012, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (International Centre for Settlement of Investment Disputes), un organismo del Banco Mundial, ordenó a Ecuador que pagara USD 1.770 millones a la compañía petrolera Oxy, más los intereses acumulados, por una disputa contractual de 2006; ver «Ecuador vs. US Oil: Quito loses a round», *FT.com*, 6 de octubre de 2012.

nes indígenas. Ese es el enfoque del multiculturalismo neoliberal que proliferó durante la década de 1990 en América Latina. El problema indígena es de todo el Estado ecuatoriano, y todas las instituciones públicas deben contribuir a resolverlo independientemente de que sean o no dirigidas por indígenas. Desde esa perspectiva hemos dado grandes pasos a favor de la inclusión de los indígenas en la educación, la universidad, la salud, entre otros logros. Donde se han producido las mayores reducciones de la pobreza ha sido entre la población indígena. Pero nos queda mucho por hacer.

*¿Cómo respondería a los críticos que, tanto de dentro como de fuera de Ecuador, afirman que su gobierno ha recortado la libertad de prensa?*

¡Hay tanta falta de libertad de expresión que se puede decir y publicar todos los días! Uno de los poderes fácticos que siempre ha dominado nuestros países es el poder mediático. Antes, quienes elegían presidentes, quienes dictaban la política, quienes juzgaban, eran los medios de comunicación. Ahora hay gobiernos progresistas con gran credibilidad, legitimidad y apoyo popular —en Ecuador, en Argentina, en Bolivia, en Venezuela— que ya no se someten a ese poder mediático. Los medios, como saben que están perdiendo sus privilegios, lanzan permanentemente campañas para destruir la reputación y el prestigio de los presidentes y sus gobiernos, para denigrar a sus personas y para boicotear sus proyectos políticos, tanto a escala nacional como internacional. Los seis periódicos nacionales son manejados por seis familias de la oligarquía, que siempre han sido de derechas y han apoyado a las dictaduras. Son negocios tremendamente corruptos, manipuladores, que se han acostumbrado a manejar y someter al gobierno. Como ustedes no conocen la prensa latinoamericana, hay quien se sorprende. Por ejemplo, pensemos en lo que pasó con Murdoch en Inglaterra antes del Informe Leveson: si nosotros hubiéramos hecho la décima parte de lo que hizo el gobierno británico, se hubiera clamado que atentábamos contra la libertad de expresión. Europa y Estados Unidos no entienden que hasta cobrar impuestos a esas empresas aquí lo interpretan como un atentado contra la libertad de expresión. Con la clase de prensa que tiene América Latina, los periodistas que denuncian la corrupción del poder político no son héroes perseguidos por las autoridades políticas, sino que frecuentemente ocurre lo contrario.

*En dos casos concretos, un artículo publicado en El Universo por Emilio Palacio tras el fallido intento de golpe de Estado contra usted en septiembre de 2010, y El Gran Hermano, un libro publicado ese mismo año en el que aportaban pruebas de corrupción contra su hermano, usted llevó el caso a los tribunales. Fallaron a su favor pero, retrospectivamente, ¿cree usted que fue sensato demandarles?*

En un Estado de derecho como el ecuatoriano no se persigue a los periodistas, se persiguen los delitos. Ese periódico cometió delitos de difamación e injurias diciendo que ordené disparar sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles. ¿Qué pasaría en Inglaterra si un periódico publicara que la Reina es culpable de delitos de lesa humanidad? Allá es inadmisibles, acá es libertad de expresión. La ley prohíbe la difamación, y aquí hay cerca de 12.000 juicios por injurias. Pero en cuanto se demandó por injurias a un periódico y a un periodista, se consideró un atentado contra la libertad de expresión. Por si acaso alguien se hace eco de la noticia, la revista *Vanguardia* ha demandado a nuestro ministro de Relaciones Laborales por haberles acusado de incumplir la legislación en materia de rela-

ciones laborales. Los medios hacen todos los días lo que tanto critican. Sé que hay una discusión sobre si debe penalizarse la injuria o no. Personalmente estoy de acuerdo con penalizar las injurias; no entiendo por qué, si uno va a prisión por no pagar *royalties*, otro que roba la dignidad y la honra a una persona no deba ir preso. Eso es doble moral. Creo que una forma de enfrentarse a este poder mediático —a sus excesos, su corrupción, su mala fe— es aplicando la ley. Y la ley debe ser igual para todos.

*Puede que eso sea cierto cuando está en juego una cuestión política importante pero, ¿no sería sensato hacer excepciones en ciertos casos?*

En el caso de *El Universo* se agotaron todos los medios. La Constitución obliga, cuando hay una noticia inexacta, a rectificar inmediatamente. Nunca quisieron rectificar. Durante el juicio, en primera instancia, segunda instancia y casación, siempre se les dijo: corrijan el error y se acaba todo, aquí nadie quiere meter preso a nadie ni hacerse millonario con la plata de nadie. Pero así era la soberbia de esa gente, que contaba con la complicidad de los medios internacionales y otros medios nacionales. Por ejemplo, la Universidad de Columbia acaba de condecorar a *El Universo*, diciendo que fue enjuiciado por llamarme dictador. ¡Mentira! Me llamó criminal de lesa humanidad y afirmó que ordené disparar contra un hospital lleno de civiles.<sup>14</sup>

*Usted ha mencionado a la revista Vanguardia, recientemente inspeccionada por los inspectores de trabajo por incumplir la legislación laboral. Teniendo en cuenta que es un órgano de opinión, ¿no hubo mejor forma de abordar esas infracciones?*

Es que no son cosas independientes. Los medios incumplen sus obligaciones laborales porque se creen intocables. La verdad es que yo nunca me enteré de la acción contra la revista *Vanguardia*, ni siquiera el ministro lo sabía. Lo hizo un funcionario de segundo nivel. Porque ya habíamos hecho más de 3.000 inspecciones laborales y más de 300 coactivas; entonces el funcionario dijo: ¿por qué tengo que hacer una excepción con *Vanguardia*? Incautamos los bienes. Con los otros 300 no pasa nada, pero cuando se incautaron los bienes de una revista que había incumplido sus obligaciones laborales, ¡atentado contra la libertad de expresión! Ya debemos superar ese chantaje. Es una empresa más que incumplió sus obligaciones laborales y la ley debe ser igual para todos. Creer que porque se abre una empresa dedicada a la comunicación ya se está por encima de la ley es un atentado contra el Estado de derecho.

*Tras la decisión de su gobierno de conceder asilo a Julian Assange, el gobierno británico amenazó con entrar en la embajada del Ecuador y llevárselo por la fuerza; el ministro de Asuntos Exteriores, William Hague, evidentemente se creía Lord Palmerston<sup>15</sup>...*

Fue un error garrafal que legitimó aún más la postura del Ecuador.

14 *El Universo* fue uno de los cinco periódicos galardonados con el Maria Moors Cabot Prize de 2012 por reportajes sobre América Latina; otro de los ganadores fue Teodoro Petkoff, cuyo periódico, *Tal cual*, suele comparar al presidente venezolano con Hitler.

15 Henry John Temple, Vizconde de Palmerston (1784-1865), fue un político británico que ocupó el cargo de primer ministro del Reino Unido. Es conocido por su frase: «Inglaterra no tiene amigos permanentes ni enemigos permanentes. Inglaterra tiene intereses permanentes» [N. del t.].

*¿Ofreció el gobierno ecuatoriano a los fiscales suecos la posibilidad de interrogar a Assange? De ser así, ¿qué respondieron los suecos?*

Es un punto esencial que deben conocer el pueblo británico y el pueblo sueco. Además de desprestigiar a nuestro gobierno, al presidente, por no habernos sometido a los poderes imperiales, diciendo que aquí hay un dictador y todo eso, se quiso imponer la versión de que nosotros queríamos obstaculizar a la justicia sueca. ¡Mentira! Agotamos meses de conversaciones para que, si Assange era extraditado a Suecia, se garantizara que no sería extraditado a un tercer país. Propusimos que el fiscal sueco interrogara a Assange —se le reclama para ser interrogado, todavía no está acusado de nada— en la embajada del Ecuador en Londres. Es algo que permite la ley sueca y que ya se ha hecho en otros casos; hasta por video se puede hacer. Tal vez con una buena dosis de prepotencia dijeron: «no, porque no me da la gana». No querían salidas para que prosiguiera la investigación del supuesto delito, y como no nos garantizaban que Assange no sería extraditado a un tercer país si iba a Suecia, vimos claros indicios de persecución política y riesgo para su vida, y decidimos otorgarle asilo ejerciendo nuestra soberanía. El pueblo británico y el pueblo sueco deben tener muy claro que aquí nadie quiere obstaculizar a la justicia sueca; dimos todas las facilidades, fueron ellos los que no quisieron.

*En cierto modo, quien posibilitó toda la operación «Cablegate» de Wikileaks fue Bradley Manning. ¿Qué se puede hacer para llamar la atención de la opinión pública sobre su situación?*

Si aquí en Ecuador hubiéramos hecho la décima parte de lo que le están haciendo al soldado Manning, dirían que somos dictadores, autoritarios, incivilizados. Y allá no se dice nada. Tenemos serias presunciones de que no se está cumpliendo el principio del debido proceso, de que se está atentando contra los derechos de Manning, pero este no ha solicitado asilo y no podemos interferir en un asunto que, en ese caso, es un asunto interno de Estados Unidos. Los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos y las Naciones Unidas han intentado hacer algo y se han enfrentado a grandes obstáculos. Yo no justifico lo que hizo Manning, ni siquiera todo lo que ha hecho Assange, pero lo que buscamos es que se aplique el debido proceso, que no haya persecución política. Ecuador no acepta la pena de muerte, cree que es un atentado contra los derechos humanos; así que no podemos permitir que nadie que haya buscado asilo en Ecuador se vea expuesto a la pena de muerte por delitos políticos en Estados Unidos. También vemos grandes contradicciones. Se puede decir que Manning robó la información, pero Assange no la robó. Entonces, ¿de qué se acusa a Assange? De haber difundido información secreta de Estados Unidos. Pero, ¿acaso los medios que compraron esa información no la difundieron también? *The New York Times*, *El País* de España, todos esos periódicos, ¿por qué no se incoan procesos contra ellos? De nuevo es una cuestión de poder. Assange es un simple ciudadano, los otros son poderes mediáticos.

*¿Había revelaciones importantes sobre Ecuador en los cables filtrados?*

En un principio, de cerca de 3.000 cables de Wikileaks sobre Ecuador, la prensa corrupta publicó lo que creía que no iba a hacer daño. Después descubrimos muchas cosas que acusaban a esa misma prensa; el propio embajador estadounidense pidió, cuando fueron a buscarlo los medios de comunicación al inicio de nuestro gobierno para quejarse de que

no había libertad de expresión, que no mintieran. Los cables de Wikileaks también demuestran que los grupos mediáticos, Teleamazonas, que es del Banco Pichincha, TC Televisión y Gamavisión, que pertenecían a los Isaías, llegaron a un acuerdo: no nos saquemos los trapos sucios. Si a usted le preocupa la libertad de prensa, revise los cables de Wikileaks y verá cómo la propia embajada dice que aquí hay absoluta libertad de prensa, que hay excesos y abusos de los medios y una componenda entre estos para ocultar la información que les perjudica.<sup>16</sup>

*En el ámbito de la política exterior, Ecuador se ha destacado al decidir no participar en la Organización de Estados Americanos a menos que se readmita a Cuba. ¿Qué idea hay detrás de esta política?*

¿Cómo podemos llamar Cumbre de las Américas a una cumbre sin Cuba? Cuba fue deliberadamente excluida de la OEA porque allí «no hay democracia». No hay democracia liberal como la entiende Estados Unidos. Pero el Chile de Pinochet, una dictadura militar sangrienta, que derrocó a un gobierno democrático civil, nunca fue excluido de la OEA. Hasta para eso tienen un doble rasero. Como bien dice Fidel Castro, la OEA ha sido el Ministerio de las Colonias de Estados Unidos. Y a estas alturas no podemos tolerar esta situación en América Latina. Por eso Ecuador dijo que no vamos a ninguna Cumbre de las Américas mientras Cuba no esté presente. No fuimos a la Sexta Cumbre en Cartagena, presentamos nuestra protesta; se discutió el tema de Cuba y 31 de los 33 países —con la excepción de Canadá y Estados Unidos— dijeron que en la próxima Cumbre de las Américas ha de estar presente Cuba. Yo creo que eso marcó un punto importante en la historia de América Latina. Pasamos del Consenso de Washington al Consenso sin Washington.

---

16 Por ejemplo, en febrero de 2009 se afirmaba en un cable de la embajada de Estados Unidos en Quito que Correa había dicho, «no sin algo de razón», que los medios «estaban de acuerdo con las élites políticas y económicas» y constituían, por lo tanto, un obstáculo para la agenda de cambio de su Revolución Ciudadana. Se señalaba que «los medios privados se han defendido solidariamente de los ataques y siguen informando y criticando a Correa y su gobierno». Ver el cable 09QUITO108, que se puede consultar en [wikileaks.org](http://wikileaks.org) [<http://bit.ly/U3M9TV>].

# INTERCULTURALIDAD, *SUMAK* *KAWSAY* Y DIÁLOGO DE SABERES

ENTREVISTA A

ARMANDO MUYOLEMA

POR

TAMIA VERCOUTÈRE

Tamia Vercoutère es politóloga por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), y maestra en asuntos internacionales con una especialización en medio ambiente, desarrollo sostenible y riesgos en el Colegio Universitario América Latina, España, Portugal de Sciences Po.

Correo: [tamia.ver@gmail.com](mailto:tamia.ver@gmail.com)



Lingüista, educador y crítico cultural *kichwa* de la provincia del Cañar, Armando Mu-yolema ha trabajado en distintos niveles del sistema de educación intercultural bilingüe y en diferentes instancias de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Ha realizado estudios en educación, lingüística, antropología y literatura en distintas universidades ecuatorianas. Realizó sus estudios doctorales en la Universidad de Pittsburgh y ha sido profesor de Lengua y Cultura *Kichwa* en la Universidad de Wisconsin-Madison. Recientemente, retornó al Ecuador y se encuentra en este momento trabajando como asesor en el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

*En los últimos años, el país ha atravesado una serie de cambios en lo institucional, lo político, lo social y lo económico: la Constitución, que incorpora varias de las demandas de los movimientos sociales, la recuperación de lo público por parte del Estado, la inclusión de grupos importantes en la concepción, planificación e implementación de un nuevo Estado, son síntomas de estos cambios. Al llegar al Ecuador, ¿cuál es tu lectura del momento histórico que vive el país?*

Tengo una visión compleja de esta etapa en la historia. Coincido contigo en el sentido de que el actual momento es propicio para generar cambios. La normalidad de algunos aspectos de la vida social, de las instituciones, del Estado, ha sido desestabilizada. En este contexto, he observado muchas tensiones sociales, tanto en la academia como en la política, tensiones polarizadas que oponen a las personas que apoyan las políticas de gobierno y a aquellas que están en la oposición. Esta polarización exacerbada puede tener un papel negativo en este momento histórico. La impresión que tengo es que en ambos lados se está luchando contra molinos de viento, contra enemigos ficticios. Desde algunos círculos allegados al gobierno se ha satanizado, por ejemplo, excesivamente a las organizaciones populares, especialmente a la CONAIE. Y es que se cae en el error de identificar a la CONAIE específicamente con su dirigencia, cuando se trata de una organización con un proceso político muy complejo que surge desde abajo, a diferencia de otras organizaciones nacionales en la región latinoamericana, y cuya supervivencia no depende de sus dirigencias. Por el contrario, desde los sectores críticos al Gobierno también hay una cierta paranoia: ¡me da la impresión de que toda persona que tiene algún acercamiento con el Gobierno es catalogada como espía! Si bien es cierto que desde la Presidencia se maneja un lenguaje fuerte (que debería bajar de intensidad), no creo que se llegue al extremo de controlar todos los espacios, como algunos predicen.

Entonces, sí vivimos un momento histórico propicio para generar cambios, pero creo que hacen falta unos acuerdos mínimos respetando, claro está, el derecho a la discrepancia de cada uno de los sectores. Por ejemplo, en el ámbito educativo: la educación intercultural bilingüe no puede ser pensada por fuera del marco de una nueva institucionalidad que está surgiendo, en el Ministerio de Educación se necesita una instancia mayor que genere políticas curriculares, lingüísticas y, por qué no, que impulse nuevos proyectos, que empuje los derechos colectivos y las políticas de lenguaje. Pero para ello es imprescindible la generación de acuerdos mínimos.

*Actualmente, desde las directrices de la nueva Constitución, nos encontramos impulsando la construcción del Estado intercultural. Desde tu punto de vista, ¿cuáles serían los principales puntos de tensión, nudos críticos y desafíos en la construcción del Estado intercultural?*

El concepto de interculturalidad ha sido aceptado en el lenguaje político, en el lenguaje académico, en el lenguaje mediático, incluso en el lenguaje cotidiano... ¡todo el mundo habla de interculturalidad! Sin embargo, las propuestas de interculturalidad no pueden agotarse en mínimos gestos simbólicos, se trata de emprender procesos más profundos. En el ámbito educativo, se trata de transformar el sistema curricular en todos los niveles del sistema de educación y pensar las potencialidades de la interculturalidad dentro de dicho sistema. Pienso, por ejemplo, en la formación de los profesionales del derecho desde una perspectiva intercultural que debería vehicular un conocimiento, no solo en su dimensión cognoscitiva sino también en términos de sensibilidad para entender que el monoculturalismo jurídico tiene que pensarse como un sistema entre otros, que el derecho positivo tiene que aceptar que existen otras formas del derecho que no han sido formuladas en términos positivos pero que son legítimas en la medida en que hay sociedades que practican otros mundos normativos. En el campo de la medicina intercultural se han desarrollado varias cosas interesantes; sin embargo, hace falta integrar esos elementos en la formación de los médicos para que adquieran la capacidad y cultiven la sensibilidad de escuchar a la gente, sus propias narrativas sobre las enfermedades, sus propios diagnósticos, porque la salud no es solo una cuestión biológica, es una cuestión psicológica, es una cuestión cultural. En definitiva, habría que traducir lo que es la interculturalidad en contenidos de aprendizaje en las distintas áreas del saber.

Ya más en lo cotidiano, es necesario que nos aceptemos a nosotros mismos. En nuestra sociedad y en toda Latinoamérica hay un discurso muy fuerte sobre el mestizaje desde una concepción idealizada, que está en las antípodas de la realidad. Más bien el mestizaje se traduce en el establecimiento de jerarquías sociales y negaciones. Entonces, el discurso sobre el mestizaje encierra una negación de lo indígena. Por el contrario, la expresión de ese yo podría permitir la articulación de redes afectivas o de simpatía que servirían de base a nuevas relaciones sociales que superen el racismo y la discriminación. Y no estoy hablando solo de mejorar la calidad de nuestras relaciones sociales cotidianas sino de pensar, imaginar una nueva sociedad, nuevas formas institucionales.

En términos institucionales, las herencias coloniales permanecen. El colonialismo, ya en la práctica, no se presenta solo en las dependencias políticas de un Estado externo, sino que también son las formas de saber, las estructuras de sentimiento, las ideas que tenemos de nosotros mismos, las formas de representación, las formas de percepción, etc. Y todo esto está plasmado en las instituciones. Toda sociedad política se proyecta en el tiempo a través de sus instituciones. Nosotros existimos como nación ecuatoriana y tenemos una trayectoria como tal porque las instituciones nos estructuran como sociedad y en esas instituciones están encarnados los valores coloniales. Esto quiere decir que tenemos una relación con nuestros predecesores a través de estas instituciones. Por lo tanto, somos también responsables de lo que sucedió en el pasado y, por ello mismo, necesitamos cambiar el sentido, las funciones, los objetivos, la visión de dichas instituciones.

Y eso no significa un anti-occidentalismo mecánico, ciego, que es en lo que ha podido caer un discurso notablemente esencialista, de idealización de la comunidad, de la cultura indígena. Creo que los pueblos indígenas ya no están en ese momento. Hubo, sí, un proceso de etno-génesis en el que nos buscamos a nosotros mismos, y de posicionamiento

con fuerza de ese «nosotros» colectivo como pueblos indígenas. Después del levantamiento indígena logramos posicionarnos, ya se nos escucha como indígenas, se nos respeta, se nos cuestiona. Ya no somos invisibles. Entonces, la defensa de una identidad indígena homogénea ya cumplió su función de ubicarnos social y políticamente en el escenario nacional. Este es otro momento. Es el momento de mostrar lo que nosotros tenemos que decir.

Dolores Cacuango decía «nosotros somos como paja de páramo y de paja de páramo sembraremos el mundo»; no decía que debíamos encerrarnos en nuestra comunidad. Porque si tenemos algo que es bueno para nosotros, puede ser bueno para los demás. Pensemos en la noción de Buen Vivir, que inaugura la posibilidad de un paradigma que puede sustituir al capitalismo. O pensemos también en prácticas como la *minka*: *minkachiway* se dice en las comunidades al entrar a una casa, queriendo decir «hazte cargo de mí, cuidame». La *minka* es eso, no se limita al trabajo colectivo, es hacerse cargo de los otros como una nueva forma de economía o de articulación social. Tenemos que salir de visiones muy localistas, comunitarias, porque nuestras comunidades están atravesadas por relaciones de poder. Eso que llamamos Occidente está muy metido en nuestras culturas. Ya no hay ninguna cultura que se escape de esto. Aunque eso que llamamos Occidente tampoco es un constructo social homogéneo, es un constructo cultural en términos operativos e históricos muy heterogéneo en el que existen tradiciones culturales, de pensamiento críticas, que han sido subalternizadas por el discurso del (neo)liberalismo y el discurso democrático, pero con las que podemos sentir alguna sintonía, alguna complementariedad. Entonces ahí está el reto para los que tenemos la responsabilidad de pensar históricamente este momento y también para los líderes e intelectuales indígenas que viven este momento. Hay que pensar más allá de la cápsula cultural de la comunidad, pues las comunidades se construyen en cualquier sitio. La comunidad no está relacionada ontológicamente con el espacio donde uno nace. La comunidad uno la construye, en cualquier sitio al que llega, y se desconstruye de la misma forma. Hay que pensar la comunidad en una forma abierta. No solo es indígena el que vive en una comunidad rural, también se puede hacer comunidad en la ciudad, en el extranjero.

*Hace poco se publicó un texto tuyo, «Las poéticas del sumak kawsay», en el que exploras precisamente este concepto. Dices que el sumak kawsay no es una categoría ancestral sino una invención epistemológica que se alimenta de las luchas ecológicas que preocupan a un mundo en crisis, y nombra un conjunto de prácticas constitutivas de los modos de vida andinos. Esto contrasta con la visión fuertemente difundida de que es un concepto esencialmente indígena.*

El *sumak kawsay* me parece a mí la más sorprendente invención de tradición en el sentido que plantea Hobsbawm (1983), y con esto no quiero deslegitimar el concepto sino más bien evidenciar que no es un concepto ancestral —no tiene una tradición práctica, institucional, conceptual— sino una invención epistemológica moderna de los últimos diez años. Yo diría, más bien, que se trata de un concepto que intenta dar nombre a una serie de prácticas institucionales, económicas y sociales de las civilizaciones andinas. Y lo andino, a su vez, contiene una gran diversidad de tradiciones pre-incaicas cuya articulación política sorprendente la acometieron los incas. Las palabras *sumak* y *kawsay*, por separado, existen, están consignadas en los primeros diccionarios que se escriben en la época: *sumak* con un sentido estético y *kawsay* para describir la vida. Pero el sintagma *sumak kawsay* me parece haberlo escuchado para describir la vida en pareja (*sumakkawsaytacharin*, vivir bien en pareja) y sin ningún vín-

culo evidente con la *pachamama* o con los espacios vitales de la sociedad. Las elaboraciones que se han dado estos últimos años son operaciones de conceptualización que han cargado al concepto con muchos contenidos ambientalistas, vinculados a las preocupaciones del calentamiento global, con contenidos ligados a las crisis de paradigmas económicos y políticos. Hoy en día no hay nada que pueda oponerse al capitalismo porque el socialismo tal como ha sido formulado se ha subalternizado, y no hay forma de que cobre energía. Y en este contexto el Norte hegemónico está buscando fuentes culturales de legitimación del nuevo discurso en las sociedades indígenas, lo que puede ser positivo o negativo, dependiendo de cómo lo manejemos, proactivamente, nosotros.

*Claro, porque los pueblos indígenas también han aprovechado este contexto del que tú hablas para posicionar ciertas reivindicaciones...*

¡Exacto! Entonces, ¿cómo ubicarnos con más fuerza? En este momento todo el mundo está hablando del *sumak kawsay*, tanto en Europa como en Estados Unidos se está trabajando alrededor de este concepto que ha sido posicionado desde Ecuador y Bolivia. Sin embargo, las fuentes que alimentan el imaginario conceptual del *sumak kawsay* son Alberto Acosta, Gudynas, Boaventura de Sousa Santos, etc., pero no se recurre a las fuentes primarias, a las culturas indígenas, que podrían aportar elementos sustanciales para la comprensión de este concepto. Ni los teóricos locales, ni los teóricos internacionales han mostrado algún interés por explorar las lenguas indígenas. Tampoco el Gobierno, que, sin embargo, ha generado un Plan Nacional para el Buen Vivir, está implementando una política lingüística que recupere, apoye, revitalice las lenguas indígenas con fuerza. Ahora bien, si dos palabras (*sumak* y *kawsay*) son imaginadas como potencias, las potencias para oponerse al capitalismo, ¿qué decir de todo el cuerpo lingüístico? Tomemos otro ejemplo, el de la *minka*. No es que sea mejor o peor que el de *sumak kawsay*, pero sí proviene de una tradición institucional concreta que uno puede explorar históricamente y así ver qué formas de subjetividad, de intersubjetividad estaban detrás de procesos culturales como el de la *minka*. Se trata de explorar el pasado y traer esos hallazgos al presente, colocarlos en nuevos marcos de referencia actuales, para determinar qué es útil y qué no lo es.

Pensemos, por ejemplo, en el concepto de *pacha*, como tiempo-espacio, como lugar donde habitamos. En este marco, no hace falta pensar solamente la relación del hombre con la naturaleza, que es un elemento importante, sino también las relaciones sociales, de cuya destrucción somos testigos cada día. Ya no existe el sistema del *ayllu*, las relaciones de parentesco son cada vez más débiles, el concepto de barrio no es más operante, las formas de socialización que existían, por ejemplo, en los antiguos barrios de Quito están desapareciendo. Esto hay que reconceptualizarlo. Y pienso que aquello se puede hacer a partir de una comprensión adecuada del *minkanakuy* porque el *minkanakuy*, como mencionaba anteriormente, es «cuidar del otro». En definitiva, se trata de pensar nuevas formas de subjetivación, de comprensión, nuevos sentidos para las relaciones sociales a partir de una reflexión de estas nuevas formas de conceptualización.

El *sumak kawsay* abarcaría todas estas prácticas; el desafío radica en traducirlas a formas institucionales. Así, por ejemplo, la *minka*, en el ámbito de la educación superior, podría ser pensada como una lógica de cooperación entre las universidades, intercambiando docentes, equipos, en fin, apoyándose mutuamente de manera que podamos construir, no solo a nivel nacional sino inclusive a nivel internacional, una alternativa a esa tendencia arrolladora de la universidad funcionando desde la lógica del mercado, que convierte todos los servicios universitarios en mercancías.

*Al abordar el tema del diálogo de saberes, una primera complicación surge de la constatación de que existe una variedad de términos y conceptos utilizados por los diferentes actores (el Estado, la academia, los pueblos y nacionalidades...); esta situación es reveladora de varias cuestiones: primero que, paradójicamente, se tiende hacia la construcción de un diálogo pero los actores involucrados no hablan el mismo lenguaje; y, segundo, muy vinculado con lo anterior, que estas disonancias ocultan concepciones diversas de ese diálogo y divergencias políticas. ¿Cuáles serían los conceptos más apropiados para abordar el tema del diálogo de saberes?*

En primer lugar, creo que es importante no tener una visión dicotómica de los saberes. El conocimiento «científico» lo es porque obedece a determinados procedimientos, protocolos, se desarrolla mediante determinadas metodologías. Ahora lo que ha sucedido es que, dentro del esquema filosófico de la Ilustración, de una concepción de lo humano como un juego de conductas y actitudes racionales, el conocimiento producido con base en esos procedimientos ha sido el único reconocido como legítimo y válido. Por consiguiente, todos los conocimientos que se producen más allá de espacios académicos e institucionales han sido negados, concebidos como sabiduría o saberes, lo que ha significado una marginalización epistémica y una marginalización de los productores de ese saber. Ambos conocimientos, producidos siguiendo caminos diferentes, son valiosos, con la especificidad de que el uno es conocimiento científico y el otro es conocimiento colectivo, por emplear un término más acorde a la naturaleza de este último. Ambos se guían por una finalidad, ambos son útiles. En cuanto a la noción de sabiduría, creo que esta no es un atributo exclusivo de las comunidades indígenas: ¡hay muchos científicos sabios! Creo que la idea de sabiduría está no solo vinculada con la racionalidad sino con una comprensión total de mundo, de las relaciones, a la que uno tiene acceso no solo mediante la racionalidad sino también a través de la experiencia. Y esto lo comparten tanto Einstein como el taita Francisco, líder de una comunidad. Una vez superada esta visión dicotómica, el reto es relativizar el poder del conocimiento científico, relativizar su aura universalista porque, en definitiva, es un saber local. Y decir que es un saber local no excluye que sea útil; todo lo contrario. Pero al considerarlo de esa manera, la expresión de otros saberes se torna posible; saberes como la propuesta de Dolores Cacuango, que también tiene una vocación universal; o el *sumak kawsay*, que puede devenir en un paradigma sociopolítico, económico que trascienda las fronteras andinas. El reconocimiento del carácter local de los conocimientos (sean científicos o no) es una condición para el diálogo porque supone una mirada de igual a igual de los saberes.

*Precisamente, hablar de un diálogo de saberes implica necesariamente hablar de las condiciones de ese diálogo. La vida cotidiana está poblada de prácticas de diálogo que no forzosamente son entendidas y vividas como tales; por el contrario, existe un discurso que plantea la incompatibilidad del diálogo de saberes, discurso que traduce, en muchos casos, un entendimiento de los diferentes saberes; y conocimientos como dentro de una jerarquía que inviolabiliza el diálogo. ¿Cuáles serían las condiciones para el desarrollo de este diálogo?*

Creo que el diálogo es posible, se puede llegar a un entendimiento mutuo. Pero hay un espacio inconmensurable entre los conocimientos, y creo que los actores de los ambos lados del saber no pueden tener la pretensión de penetrar completamente al otro, comprenderlo totalmente, porque esa es una tarea compleja, difícil, pues es parte de la naturaleza hu-

mana. La pretensión más bien debe ser conocer ciertas áreas, ciertos espacios que muestran una compatibilidad, y lo restante es algo que se tiene que respetar y que puede ser debatido. El diálogo tiene que ser pensado en profundidad, hay muchas propuestas teóricas que ponen en cuestión la misma idea de interculturalidad, del diálogo de civilizaciones. Por ejemplo, el encuentro entre Occidente y el mundo islámico. Creo que muchos de los desencuentros se deben a que desde Occidente se ha querido penetrar el *ethos* cultural —moral, ético y religioso— islámico para, desde ese espacio, formular la interculturalidad, lo que ha generado resistencia por parte de los islámicos. Esa postura es cuestionable; es como si a nosotros se nos instara a dejar de pensar en términos colectivos, se estableciera la inutilidad de un concepto como el *minkanakuy* y se nos obligara a absorber los valores del liberalismo, la democracia, el individualismo, el ejercicio de derechos individuales, como condición para el ejercicio de la interculturalidad. Pero, en esas condiciones, la interculturalidad habría sido vaciada de su sentido porque habría sido despojada de su núcleo ético y moral, que podría tomar forma alrededor de conceptos como el *minkanakuy*, antítesis del liberalismo en la medida que la lógica del *minkanakuy* plantea una ética comunitaria distinta, la de cuidarse unos a otros, opuesta a la sociedad atomizada liberal. De ahí que sea tan necesario que haya un núcleo que resista, un núcleo impenetrable a partir del cual se pueda formular un nuevo paradigma político, social, una nueva racionalidad, una nueva comprensión de lo social...

*Esa pretensión totalizante de Occidente va de la mano con la vigencia de unas condiciones de diálogo muy desiguales, entre unos conocimientos hegemónicos y otros que han sido subalternizados, deslegitimados, silenciados. ¿Cómo revertir ese desequilibrio? ¿Lograrlo pasa por un fortalecimiento de esos conocimientos marginalizados?*

De la visión dicotómica evidenciada surge un hecho práctico. El reconocimiento del prestigio y de la exclusividad del conocimiento científico debe ser comprendido en su estrechísima relación con la economía política y la producción tecnológica. La marginalización de los saberes de las sociedades indígenas, de las sociedades colonizadas, se relaciona no solo con la concepción jerárquica de las civilizaciones sino también con intereses económicos. Entonces, se persigue al *shamán*, a la partera, porque ellos le están quitando pacientes al médico; se establece el parto acostado, a pesar de su evidente inadecuación, para honrar un acuerdo pernicioso entre los hospitales y los fabricantes de estos equipos. En definitiva, hay intereses económicos y relaciones de poder que atraviesan al diálogo de saberes, volviéndolo más complejo; el reto es cuestionar estas relaciones de poder externas de carácter económico, que se imponen en las prácticas de los saberes como condiciones para poder dialogar. Es un gran reto, que ha sido planteado de una forma incipiente tanto en las comunidades como afuera, en las instancias que apoyan la producción de nuestros saberes.

Habría que plantearse, además, hasta dónde llegamos con esos saberes. ¿Exigimos un ejercicio de estos saberes tal y como son practicados? ¿Reclamamos una práctica de estos saberes pero también una complejización, un desarrollo, un mejoramiento de ellos? Dentro de un mismo marco de referencia, ¿queremos y podemos plantearnos que el *shamán*, la partera, evolucionen en sus prácticas y técnicas? ¿Se puede imaginar que se produzcan algunos elementos tecnológicos alrededor de esta práctica, o nos quedamos allí porque así era hace quinientos años? Podemos tomar otro ejemplo, en la problemática del pluralismo jurídico. La defensa del derecho consuetudinario se ha podido argumentar partiendo del hecho de que es un derecho basado en las leyes de los mayores y en la oralidad. Yo me pregunto si eso es posible pues en la comunidad existen también relaciones de poder

perjudiciales para la mujer, por ejemplo, por lo que mantener al derecho consuetudinario en la oralidad sería perpetuar un manejo discrecional de la costumbre. Por ello creo que es indispensable que se problematice el derecho consuetudinario, trascender la oposición entre derecho consuetudinario y derecho positivo. ¿No sería posible positivizar nuestro derecho: formularlo, pensarlo, teorizarlo, conceptualizarlo, darle un marco institucional en el que se expresen los derechos en un sentido de justicia para todos? ¿No debería la mujer poder recurrir al sistema consuetudinario con probabilidades de tener éxito?

*Pensar el pluralismo jurídico dentro del marco intercultural y cuestionar el derecho consuetudinario aparecen precisamente como tareas de la academia. ¿Cuál sería el papel de la academia en el marco de este nuevo compromiso? ¿Cómo debe repensarse la academia en un proceso de cuestionamiento de sus propios fundamentos, que han podido hacer de ella un espacio excluyente?*

Creo que son necesarias al menos dos estrategias. La primera tiene que ver con la reformulación del sistema curricular dentro de las universidades, que abarcaría una reformulación de contenidos, aprendizajes y metodologías de aprendizaje. La segunda supone la generación e implementación de políticas de acción afirmativa, entendidas desde lo que el feminismo denominó «políticas de la presencia», en la medida en que, a la par de modificaciones a nivel del currículo, es necesario incorporar a personas (docentes) que sean operadores de esas nuevas ideas, que den voz y vida a esa nueva formulación curricular. Se trataría entonces de abrir las puertas de la universidad tanto a académicos indígenas como a estudiantes procedentes de los pueblos y nacionalidades.

Paralelamente a esta presencia «hacia adentro», habría que pensar en una presencia «hacia afuera». Creo que dentro de la nueva universidad habría que crear espacios institucionales de diálogo, espacios flexibles que permitan el encuentro del *shamán* con el médico para que ambos cuenten sus experiencias desde sus propios modos de comprender las enfermedades, los síntomas, las formas de curación, etc. Pero ese ejercicio debe desarrollarse desde el respeto, la apertura y la honestidad, sin que un interlocutor absorba al otro. Por ejemplo, si desde la universidad se planteara la recuperación de las artesanías de los pueblos, se requeriría del saber de una persona que pudiera tejer unos bonitos *chumbis*, en Otavalo; pero ahora se exige, para contratar a un profesor, que tenga un determinado nivel de educación certificado. Ahora bien, el saber artesanal, por ejemplo, está en manos de personas que no tienen o no quieren tener una maestría o un PhD y que, por esa misma razón, son marginalizados. Entonces, ¿cómo incorporamos a ese tejedor en la dinámica de la universidad? Necesitamos espacios de diálogo que se rijan por normas distintas, que ese saber no sea marginal sino que tenga influencia en la formación curricular, que los estudiantes sepan que ese saber es parte integrante del bagaje que tienen que adquirir.

*A manera de conclusión, me gustaría retomar la noción de *minkanakuy* que evocabas anteriormente, porque creo que podría aplicarse al diálogo de saberes; es decir, creo que podría ser un principio a partir del cual uno podría pensar el diálogo de saberes.*

Exacto. Bueno, esta no es una idea que estoy proponiendo recientemente a raíz del *sumak kawsay*. Siempre pensé que esta podría ser una nueva racionalidad, una nueva base institucional. Si por algo a mí me sorprende Dolores Cacuango es porque ella tenía una visión mucho más amplia; necesitamos desarrollar una hermenéutica del pensamiento de

Dolores Cacuango. Yo suelo decir que ella es nuestra Sócrates femenina, porque como a Sócrates lo conocimos gracias a los fragmentos relatados por sus discípulos, así también a mama Dolores podemos conocerla mediante las frases que le atribuyen, por ejemplo, sus compañeros de lucha. Hace falta entender esas palabras en términos filosóficos, estructurar un marco conceptual para pensar las tareas que tenemos. El *minkanakuy* podría ser un horizonte de construcción de lo colectivo así como una herramienta para comprendernos como sociedad y como cultura, más allá de las políticas de etnización, de acotamiento en el territorio. Lo étnico es para mí un concepto problemático, es una versión actual de lo que en la época colonial se llamó «reducción». No adhiero a esa idea de territorialización porque da pie a lo que yo llamo una «nación archipiélago», es decir un Estado nacional (un océano nacional) en el que existen muchas islas en las que a los indígenas se les permite reproducir sus culturas, hablar sus lenguas, practicar sus ritos. Con o sin ley, nosotros siempre hemos practicado nuestras culturas; ahora se nos ha reconocido esto dentro de un marco legal y con el riesgo de que lo que haces por fuera de esas islas no sea reconocido. No obstante, en esta época de grandes movilizaciones humanas internas y externas hay muchos profesionales de los pueblos y nacionalidades trabajando en Quito, para los que no hay ningún reconocimiento en la capital. Entonces, solamente en el espacio de las comunidades, a las que vuelven regularmente, estos indígenas son visibles. El problema está en cómo fortalecer o reconstruir esos lazos internos a la comunidad, que no se los niegue o se los invisibilice. Un pensamiento alrededor de la *minka* puede ser interesante para reconstruir esos lazos sociales no solo alrededor de una identidad sino también alrededor de la posibilidad de imaginar nuevas bases de relación social que podrían llevar, a su vez, a una forma distinta de entender la sociedad. Esto último puede estar muy vinculado con la idea del *ayllu*, que va más allá del parentesco, que en Occidente llaman el *socius* o la tendencia al gregarismo. El *ayllu* es precisamente eso. Existen varias ritualidades necesarias para la integración de un individuo al *ayllu*, que no suponen necesariamente una relación de sangre. Es una forma de pertenecer a una comunidad política.

Creo que hay muchas cosas que repensar. La *minka*, por ejemplo, es un concepto que habría que sustentar, revisar su presencia histórica, con sus evidentes cambios, porque resultaría imposible hacer una lectura transhistórica. Hay que situar el concepto en distintas instituciones que funcionaron históricamente en nuestra sociedad. Por ejemplo, la *minka* en relación al sistema de los «arrimados», que eran personas que, luego de ser expulsados del régimen de la hacienda, pasaban a vivir en algún huasipungo al que hacían producir mientras los huasipungueros trabajaban únicamente para el hacendado. El arrimado es entonces un huésped, del que cuidan los huasipungueros y que cuida del huasipungo. Estamos claramente en una lógica del *minkanakuy*, de este cuidarse mutuamente. Otro ejemplo: en tiempos del incario, el Inca entregaba las tierras no bajo la lógica del título de propiedad sino como derecho de usufructo de la tierra. En el incario el sistema no era comunista, como lo pensó Mariátegui, con una burocracia estatal haciendo trabajar a los sujetos, cosechando y luego distribuyendo. No era ese nuestro sistema. Los incas entregaron pedazos de tierra a las familias, según lo que estas necesitaran. Cada uno trabajaba su tierra. Cuando uno de ellos se casaba, volviéndose *katun runa*, necesitando una parcela, entonces se ampliaba la frontera agrícola o se hacía una redistribución. Allí también se puede observar una lógica alineada con la noción de *minkanakuy*.

En este nuevo momento histórico abierto, conflictivo pero, finalmente, abierto, hay muchísimo que re-aprender. Y los intelectuales indígenas, en vez de andar defendiendo una comunidad romántica, debemos repensar muchas cosas. En la Universidad Intercultural Amawtay Wasy hay una carrera de arquitectura: en estos espacios no se trata de es-

tudiar la arquitectura de las chozas porque esa no es nuestra arquitectura; allá llegamos por la pobreza, por la marginalización. La arquitectura es un concepto sofisticado de los Andes. El *Kurikancha*, los caminos del Inca, los sistemas de regadío, las construcciones, las ruinas, son manifestaciones de ello. En la carrera de arquitectura de la Amawtay Wasy habría que ver cómo, desde una visión intercultural, ampliamos el saber arquitectónico, cómo construimos un edificio de tipo occidental pero con una visión andina del confort, de la distribución del espacio, de adecuación al medio ambiente.

Creo entonces que si pensamos los saberes indígenas en relación a la academia es necesario que la academia y, en particular, las universidades interculturales indígenas recuperen esa dimensión. Pero para eso necesitamos investigar, ya no solo catalogar las ruinas sino estudiar qué sociedades había detrás, qué subjetividades, qué formas de organización social, qué instituciones económicas, qué formas de organización política hicieron posible la generación de este tipo de conocimientos, de construcciones. Sabemos de la existencia de *Inka Pirka*, del *Kurikancha*, precisamos saber qué había detrás de todo esto. Necesitamos una dimensión de investigación pero que dé alas a la imaginación, porque es preciso reconstruir, reinventar. Es indispensable desarrollar la imaginación, teórica y práctica, y requerimos mucha exploración no solo de los objetos sino de lo que hubo y de lo que hay detrás de ellos.

## Bibliografía

HOBBSAWM, Eric

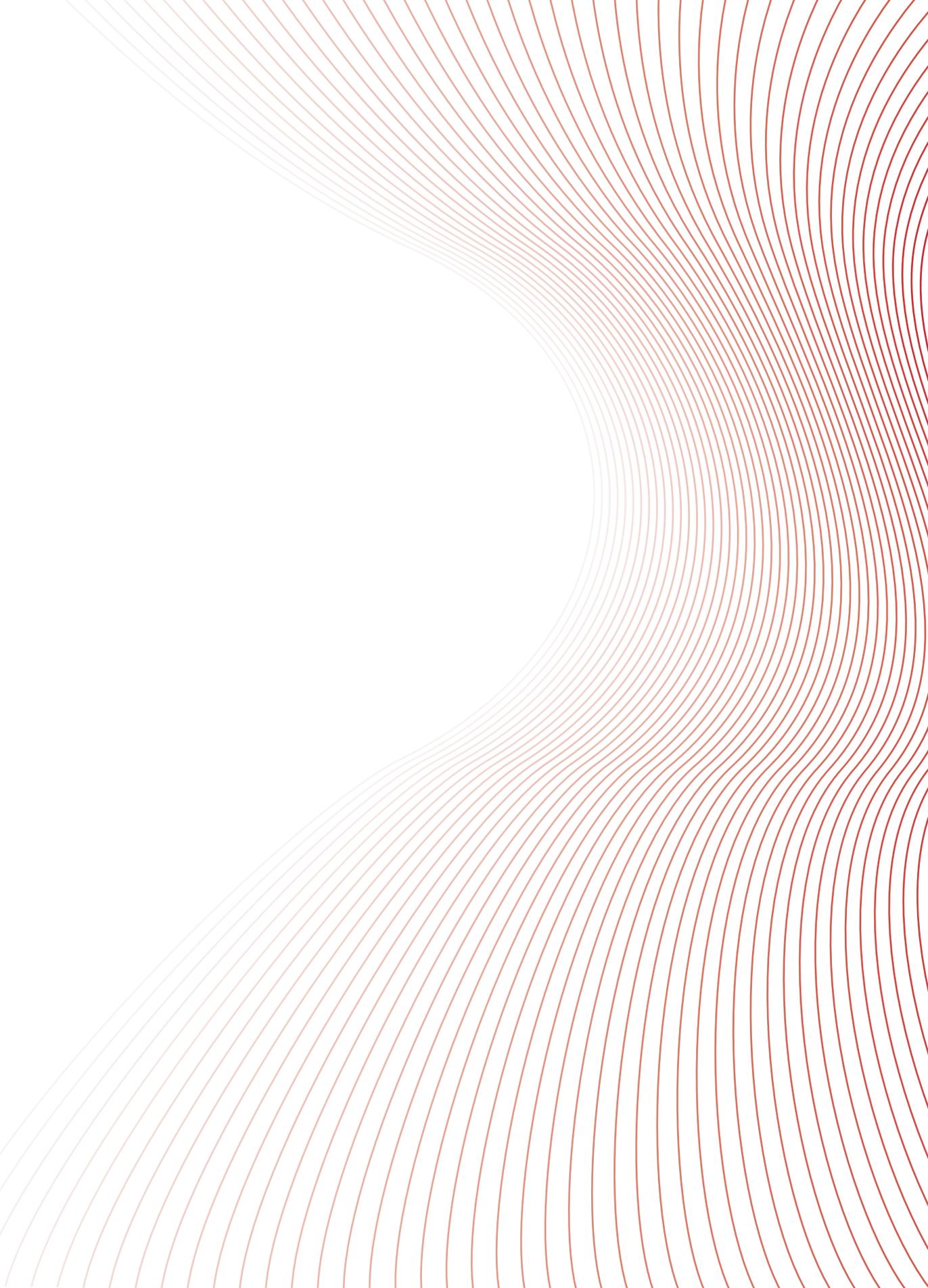
- 1983 «Introduction: Inventing Traditions». En Eric Hobsbawm y Terence Ranger, eds. *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUYOLEMA, Armando

- 2012 «Las poéticas del *sumak kawsay* en un horizonte global». En François Houtart y Virgit Daiber, comps. *Un paradigma poscapitalista: el bien común de la humanidad*. La Habana: Ruth Casa Editorial.



# Reseña



# CRISIS, ESPACIO, TERRITORIO, URBANIZACIÓN, GEOGRAFÍA, POLÍTICA

CARLOS PRIETO DEL CAMPO

## RESEÑA DE

HARVEY, David

2010 *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press [ed. cast.: *El enigma del capital*. Madrid: Ediciones Akal, 2012].



¿Es posible pensar la crisis económica actual como el resultado de una matriz multidimensional de causas sistémicas que operan de acuerdo con un número finito de dinámicas estructurales y de variables geoeconómicas y geopolíticas cuyas lógicas definen la reproducción de la estructura social de acuerdo con las pautas de comportamiento generadas por el capitalismo histórico o tan solo debemos interpretarla como el desajuste parcial de un sistema económico que carece de historia y racionalidad sistémica y cuya lógica únicamente puede reconstruirse de acuerdo con el concepto neoclásico y neoliberal de mercado y con el modelo de elección racional del *homo economicus*? ¿Es la crisis que arranca de 2008-2009 una crisis antropológica y ética, una crisis del mercado y de sus modos de organización de la competencia, una crisis de los modelos de regulación y de *governance* inspirados por el *frame* neoliberal impuesto durante las últimas décadas o estamos ante una crisis del capitalismo concebido como sistema de reproducción social y de los equilibrios de su último ciclo sistémico de acumulación estadounidense así como de las relaciones de fuerza existentes entre los sujetos colectivos que se involucran en los procesos de producción y de reproducción social y en la traducción política de sus necesidades en los ámbitos nacionales, regionales y globales? ¿Es posible ofrecer una interpretación de la crisis de acuerdo con el concepto estándar de racionalidad económica que inspira los paradigmas interpretativos predominantes en las ciencias sociales y humanas contemporáneas o es preciso recurrir simultáneamente a una teoría coherente del capitalismo como sistema social e histórico y a una teoría del poder inherente al mismo que nos ofrezcan herramientas para comprender el ciclo integral de la dominación y la explotación social, política, económica y cultural que definen los contornos de un momento histórico determinado?

En *The Enigma of Capital*, libro que acaba de ganar el Premio Isaac Deutscher en su edición de 2010, David Harvey contesta estas tres preguntas pensando el capitalismo como un sistema complejo de interrelaciones cuya lógica moviliza la totalidad de los procesos de reproducción social para hacer realidad su objetivo último de crecimiento exponencial de la acumulación de capital de acuerdo con una pauta rígida pero variable de desarrollo geográfico desigual y de reparto del excedente en virtud de relaciones de fuerza que se reproducen a un tiempo en el proceso de producción y en el mercado de trabajo, en la esfera política mediante modelos diversos de formas estatales específicas y en el mercado mundial y en el sistema de Estados a través de ordenes geopolíticos y geoeconómicos dotados de estabilidad durante los diferentes ciclos sistémicos de acumulación. La opción metodológica y teórica de Harvey es nítida: es preciso apostar por una utilización creativa del *software* intelectual marxiano y marxista para pensar la complejidad de un sistema que no es unilateralmente económico, financiero o político, sino que estructuralmente integra la totalidad de las dimensiones de la reproducción de la sociedad de acuerdo con un criterio dinámico de desarrollo desigual.

De acuerdo con estas premisas *The Enigma of Capital* describe el ciclo completo del capital (producción, circulación, financiarización y realización) durante las últimas décadas para comprender cuáles son las especificidades de la crisis actual, cuya inteligibilidad depende del modo de comportamiento de ese circuito integral y en absoluto del malfuncionamiento o el desajuste de un aspecto parcial del ciclo económico o del comportamiento

anómalo de alguno de los subsistemas que dificultan o propician el funcionamiento de unos mercados diversos pero integrados y a la postre perfectamente autorregulados tras la racionalización última operada por el mercado mundial y el sistema financiero global. Este es el núcleo intelectual del libro de David Harvey y ésta es la riqueza mayor de un texto que ofrece un hermoso análisis de la crisis a partir del materialismo histórico-geográfico que ha construido y aplicado con maestría durante las últimas tres décadas.

Desde un punto vista teórico, el trabajo de Harvey describe una órbita que le ha llevado de la reflexión sobre condiciones de posibilidad epistémicas de la geografía al estudio de los procesos urbanos y de conformación de la ciudad como materialización de las dinámicas de producción de espacio y de territorio, cuyo análisis a partir de los paradigmas predominantes en la disciplina geográfica del momento le parece cada vez más insuficiente desde mediados de la década de 1970. A partir de entonces tal diagnóstico le conduce a buscar modelos que integren la producción de espacio y territorio y el desarrollo de los procesos de urbanización mencionados en una teoría más ambiciosa de los procesos de estructuración y reproducción social característicos del capitalismo. Si la producción de espacio y la ordenación del territorio son aspectos cruciales de las pretensiones científicas de la geografía, Harvey piensa que es preciso que integren en su desenvolvimiento un número suficiente de variables sociales como para hacer inteligible su racionalidad, su estabilidad y su diversidad. ¿Cómo construir, pues, una teoría de la reproducción social que permita entender el espacio y el territorio como variables cruciales de la realidad? ¿Qué dinámicas explican la variabilidad de los procesos urbanos y su reproducción, especificidad y complejidad históricas? Estas son las preguntas que acucian a Harvey en la prodigiosa década de 1970 y esas son las tareas teóricas que acomete durante las tres décadas siguientes con resultados en mi opinión más que brillantes.

Contra todo determinismo naturalista y alejado de cualquier veleidad funcional-estructuralista o sistémica, Harvey descubre en Marx y en la teoría marxista un formidable arsenal intelectual para ligar los problemas del espacio, el territorio y la urbanización a una teoría fuerte de la reproducción social. Para Harvey el espacio, el territorio y los procesos urbanos son elementos que deben ligarse a una teoría del poder y a una teoría de la estructura social. Dicho de modo más sintético, la dimensión espacial es una dimensión tan básica, esencial y definitoria como la temporal para comprender la realidad social. A contrapelo de una episteme occidental organizada en torno a las matrices conceptuales fuertes del progreso y de la teleología y de una tradición geográfica y de estudios urbanos ligada al naturalismo, el romanticismo y el funcionalismo, Harvey introduce la dimensión espacial como una articulación compleja del tiempo en las ciencias geográficas y sociales, primero, y en la teoría marxista después. No es posible, pues, explicar la realidad social sin introducir el espacio en su fisiología reproductiva y no es posible explicar la producción de éste sin ligarlo a los procesos básicos de producción de poder característicos de las sociedades capitalistas. Al mismo tiempo Harvey opta, a contracorriente respecto a la crisis de los paradigmas críticos y del marxismo que se verifica a finales a principios de la década de 1980, por ligar tanto la producción de espacio y territorio como los procesos urbanos al circuito de la reproducción del capital entendido éste como relación sistémica esencial para explicar el poder en las sociedades contemporáneas. El salto epistémico se dota así de una extraordinaria potencia analítica, ya que ello enriquece sustantivamente la teoría social marxista y hace inteligibles los procesos urbanos en una teoría de la acumulación de capital en general y de las crisis económicas en particular. Dicho de modo contundente, el espacio se liga en la operación epistémica de Harvey a una teoría del poder de clase y de la explotación y dominación sociales del capitalismo histórico. La irrupción de

esta ruptura epistemológica se reveló fecunda para el análisis del espacio, el territorio y la ciudad al mismo tiempo que sirvió de acicate para pensar los procesos urbanos de acuerdo con la lógica multidimensional del análisis económico y político marxista. Doble desplazamiento, pues, de la dimensión espacial en la teoría de la reproducción del poder y de la teoría de la acumulación de capital como proceso de producción de espacio, territorio y urbanización. A partir de estas rupturas, Harvey abre las puertas para una teoría del poder de clase novedosa, original y propedéutica.

Partiendo de estas tesis fuertes, y desde un punto de vista más descriptivo, *The Enigma of Capital* pone a trabajar estas premisas básicas con la intención de ofrecer perspectivas analíticas útiles para comprender mejor la crisis actual. A fin de presentar del modo más sintético posible los aspectos nodales del libro optamos por condensar esas líneas de fuerza en los siguientes principios que el lector encontrará declinados en la exposición ágil y concisa de los conceptos que presenta el texto.

1. *Principio de integralidad del circuito económico-financiero y político.* El capitalismo histórico es la dinámica estructural primordial que explica la realidad social contemporánea y su análisis es sencillamente ineludible si deseamos comprender la crisis económico-financiera desencadenada en 2007-2009. El ciclo del capital de acuerdo con sus especificidades contemporáneas se halla inextricablemente ligado a las formas que ha asumido la crisis. Las constricciones sistémicas del capitalismo han operado con una virulencia especial por la acumulatividad de las constricciones que conforman la reproducción de este sistema que solo es inteligible apelando al desarrollo desigual y a las luchas de los sujetos subalternos individuales y colectivos (clases, Estados, grupos de estatus). Esta crisis no es una crisis únicamente financiera o económica, sino una crisis sistémica cuya fenomenología pone al descubierto la socialización de las estructuras políticas colectivas por la clase capitalista y las elites políticas que operan dentro de las opciones definidas por la reproducción de este sistema socio-histórico y por el impacto de los actores geopolítico en el espacio global. El nexo Estado-finanzas revela en esta crisis la ósmosis sistémica de un mecanismo estructural de dominación.
2. *Principio de urbanización del capital y de espacialización de las formas de acumulación de capital, del poder de clase y de la organización de una política antisistémica.* Esta crisis se origina en los procesos urbanos y en la provisión de vivienda porque sistémicamente la producción de espacio, la financiarización del valor del territorio y la generación de burbujas del precio de los activos forman parte inextricable de la lógica de reproducción del capitalismo y del poder de clase asociado al mismo, ya que suponen un mecanismo crucial para resolver, aunque sea temporalmente, los problemas de generación endógena al propio proceso de acumulación de la demanda agregada. Dada la injusta redistribución del excedente en este sistema y la necesidad de mantener una tasa exponencial de acumulación de capital, la financiarización del precio de los activos, la hipertrofia de la construcción de infraestructuras en el espacio y la financiarización de la actividad económica son consustanciales a la reproducción de los ciclos sistémicos de acumulación del capitalismo. La espacialización y la territorialización del capital son uno de correlatos esenciales de la financiarización de la actividad económica, dado que el espacio y el territorio juegan un papel esencial en la reproducción microestructural (urbana, regional, nacional) y macroestructural (colonialismo, imperialismo,

geoestrategia) a través de la intervención del poder político y estatal. La urbanización y la territorialización de los movimientos antisistémicos son igualmente decisivos para proceder a organizar la revuelta contra el capital y su Estado: el derecho a la ciudad es el correlato del derecho a los ecosistemas, el paisaje y la diversidad biológica de las poblaciones del planeta.

3. *Principio de producción de la naturaleza y de preponderancia de la política sobre el determinismo natural y tecnológico.* El capitalismo es un sistema social que del mismo modo que produce espacio, suelo y territorio produce naturaleza y «segunda naturaleza», esto es, el entorno construido a partir del cual se reproduce la vida social y biológica y se verifican los procesos de acumulación de capital. La naturaleza, la técnica y los límites metabólicos de intercambio con el medio físico de la especie humana y del resto de las especies biológicas suponen constelaciones políticas de poder que integran las diversas esferas de coactividad social de acuerdo con procesos de acumulación, de dominación y de explotación, que eliden todo tipo de determinismo natural, físico, u objetivo: la naturaleza presenta límites pero la evaluación del impacto de sus crisis y la respuesta a las mismas deben evitar todo maltusianismo económico y todo determinismo tecnológico, que son por definición regresivos. Al igual que el determinismo tecnológico a la hora de explicar las relaciones de producción es ciego teóricamente y reaccionario políticamente, el determinismo naturalista y la objetivación de los niveles de productividad y de las formas de organización productiva, política y financiera resultan contraproducentes, ya que reifican los supuestos límites naturales, energéticos o ecológicos y bloquean la innovación política y las respuestas antisistémicas a las pautas de reproducción del capitalismo.
4. *Principio de la coevolución de las formas de reproducción social.* El desarrollo geográfico desigual del capitalismo obliga a pensar simultáneamente el impacto correlativo y recíproco de las esferas de coactividad (tecnologías y formas organizativas; relaciones sociales; dispositivos y procedimientos institucionales y administrativos; procesos de producción y de trabajo; relaciones con la naturaleza; reproducción de la vida cotidiana y de la especie; y concepciones mentales del mundo, de acuerdo con la conceptualización de Harvey) que hacen posible la reproducción social así como el impacto de la modificación o transformación de todas o cada una de ellas sobre las restantes y sobre el conjunto. Las posibilidades de reorganización, regulación y reestructuración social, económica y política de la estructura social actual únicamente pueden materializarse si se evalúa, pondera y articula la complejidad de esas esferas de acuerdo con una dialéctica compleja que tiene una matriz más althusseriana y spinoziana que hegeliana o cartesiana. Los movimientos antisistémicos deben pensar a partir de esa convolución tanto la reproducción social de la estructura capitalista como las estrategias de su acción teórica y política.
5. *Principio de mutación de los dispositivos analíticos de la estructura social.* Los procesos de dominación social y política han sido tan intensos históricamente en el capitalismo en general y en los últimos cuarenta años en particular que tan solo es posible analizar las dinámicas actuales del mismo y de su crisis mediante una revolución epistémica y teórica radical, porque en otro caso, como atestigua la incapacidad del *establishment* económico, intelectual, académico y político primero para prever la crisis y ahora para aventurar salidas sostenibles, igualitarias y justas a la misma, el bloqueo epistémico, teórico y práctico multiplicará los escenarios de crisis y hará imposible la ideación de alternativas y escenarios verdaderamente a la altura

de la crisis económica, financiera, energética, ecológica y civilizacional a la que se enfrenta la humanidad. La reproducción de paradigmas teóricos por parte de las clases y grupos dominantes siempre responde, como demuestra el proyecto neoliberal, a proyectos muy concretos de dominación de clase. La innovación de los mismos forma parte esencial, por consiguiente, de la lucha política de los sujetos subalternos y de los movimientos antisistémicos: sin esas nuevas cartografías que expliciten el funcionamiento de los mecanismos de reproducción será enormemente difícil idear alternativas políticas creíbles, convincentes y viables. Una mutación civilizacional como la que es acuciante en la actualidad debe partir inexorablemente de revoluciones epistemológicas, intelectuales y culturales.

6. *Principio de necesidad irrenunciable de un movimiento anticapitalista como sujeto transformador.* No es posible la reforma del capitalismo ni la supresión o atemperación de sus contradicciones. Las crisis únicamente son los racionalizados irracionales de un sistema irracional, afirma Harvey, cuya lógica última de reproducción se halla constituida por una lógica durísima de poder de clase, razón por la cual la dimensión y el análisis de la composición de clase resulta, con toda su fascinante diversidad y complejidad, esencial para diseñar una política verdaderamente anticapitalista y, por consiguiente, antisistémicamente transformadora. Las mejores energías políticas y sociales deben organizarse en un proyecto multiforme, polimórfico y multidimensional de puesta en tela de juicio primero y de destrucción después de la lógica sistémica del capitalismo, que opere a partir de las esferas de coevolución mencionadas en el principio 4 y de las manifestaciones diferenciales de su trayectoria histórica, de sus gramáticas políticas y de sus objetos privilegiados de resistencia y reivindicación. El meollo de la cuestión es que reivindicaciones diversas y diferentes se articulen, a partir del esfuerzo de los movimientos a la hora de pensar su impacto respectivo en la estructura de poder, desde los grados de consiliencia existentes entre sus respectivas reivindicaciones y concreciones prácticas.

Podemos concluir con David Harvey esta lectura de *The Enigma of Capital*, diciendo que si es pertinente afirmar que otro mundo es posible también lo es pensar colectivamente que otro comunismo es posible: comunismo entendido aquí, de acuerdo con la carga utópico-política condensada en el *Manifiesto comunista*, como ruptura neta con la lógica sistémica del capitalismo mediante la implementación de un programa de igualitarismo radical en un mundo en que la reproducción de lo común y las externalidades positivas de la cooperación del trabajo vivo constituyen ya las condiciones irreversibles de la supervivencia de la especie humana; el ligamen virtuoso de la diferencia y la diversidad articulados en un proyecto político que lea la complejidad del desarrollo desigual de los territorios, los sujetos y los grupos construir un mundo justo y sostenible.





La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

ISSN 1390-8081



9 771390 808002