

4

Diciembre
2006

la **T***endencia*
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miryam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

la **Tendencia**
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

Análisis de coyuntura

La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas	11
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

¿Una nueva izquierda latinoamericana?	18
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos	22
--	-----------

Ángel Enrique Arias

Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?	28
--	-----------

Pabel Muñoz L.

Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones	34
---	-----------

Myriam Garcés

Conducta política de centro izquierda

Los socialistas de cara al próximo gobierno	39
--	-----------

Rafael Quintero López

¿Un pacto en la izquierda?	43
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

Un nuevo actor para una nueva democracia	47
---	-----------

Juan Cuvi

La renovación de los partidos de centro izquierda	53
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria	58
---	-----------

Carlos Castro Riera

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política	64
---	-----------

Julio Echeverría

índice

Propuestas programáticas

La visión de un país desde los deseos y los sueños 71

Javier Ponce Cevallos

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente 83

Diego Borja Cornejo

Lineamientos para una política petrolera en Ecuador 89

Carlos Izurieta

El nuevo gobierno en las relaciones internacionales 93

Gustavo Vega

El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social 98

Hugo Jácome

La necesidad de un modelo económico alternativo 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia 108

Marco Navas Alvear

AUTONOMÍA

La autonomía que necesita Ecuador 119

Gustavo Baroja

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país 122

Augusto Barrera G.

¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? 128

Diego Pazmiño

índice

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador*

Antecedentes

El modelo económico y social vigente en Ecuador presenta un patrón estructural de acumulación, profundamente inequitativo, que ha dado como resultado elevados niveles de pobreza e indigencia y ha contribuido a la exclusión de una alta proporción de la población de las dinámicas productivas y de los flujos de recursos.

La política social no puede desconocer esta condición estructural del desarrollo económico-social en el país. Tanto programas, cuanto acciones y políticas, deberán orientarse en función de modificar esta lógica que está a la base de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En esa dirección, la integración entre lo económico y lo social resulta indispensable para la definición de una estrategia que pueda revertir los condicionamientos regresivos del modelo económico y social vigente. El desafío de la superación de la pobreza se convierte en el eje en torno al cual se configura la política social en Ecuador, el cual obliga a reasignar recursos de manera «estructuralmente» distinta del patrón histórico vigente de

distribución. Como ya se ha insistido, Ecuador es, entre los países latinoamericanos de ingreso medio, el que exhibe la distribución más regresiva del ingreso. De ahí que una estrategia de desarrollo social deba ser concebida como una armonización de políticas redistributivas, lo cual supone acciones de modificación del modelo económico en sus rasgos de concentración y exclusión.

Economía e institucionalidad social

Uno de los rasgos que permite identificar y caracterizar a la dinámica y al comportamiento de la institucionalidad social de un país tiene que ver con las dimensiones y características del gasto social y su real impacto en las condiciones de bienestar de la población. Ecuador demuestra históricamente un bajo nivel de inversión social en comparación con otros países de América Latina, tanto en términos de gasto per cápita, cuanto en relación con el conjunto del PIB. Cifras comparativas lo colocan apenas por encima de Nicaragua en lo que corresponde al gasto per cápita y a Trinidad y Tobago en lo correspondiente a gasto social en relación con el PIB. Mientras Ecuador destinaba en 2003 apenas 76 dólares por habitante como gasto social, países como Argentina gastaban US\$ 1.283, Uruguay US\$ 1.071, o Costa Rica US\$ 774.

En la última coyuntura económica, la elevación de los precios del petróleo ha permitido incrementar en términos absolutos la inversión

* El presente artículo recoge algunos elementos de la propuesta presentada por la Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador, en el contexto del Programa Ciudadanizando la Política, impulsado por el Grupo FARO, como una contribución a la definición de políticas públicas por parte de las distintas candidaturas presidenciales en las elecciones de octubre-noviembre 2006 en Ecuador.

social. Sin embargo, a pesar del incremento de 212 millones de dólares de gasto social entre 2005 y 2006, su proporción en relación con el PIB se mantiene invariable (6,7%) y su importancia como parte del presupuesto incluso disminuye en más de un punto porcentual (del 28,8 al 27,5%).

Este escaso dinamismo y profundidad del gasto social impide consolidar políticas de largo aliento que puedan revertir el patrón inequitativo del desarrollo económico social al cual hemos hecho referencia. A este fenómeno contribuye la alta inestabilidad político-institucional del país, que incide fuertemente en la pérdida de la capacidad de orientación estratégica de las instituciones del sector social. Este rasgo se evidencia en la actual existencia de múltiples programas que no se articulan en políticas coherentes y que presentan niveles de desarrollo institucional heterogéneos.

Una revisión de las estructuras institucionales de la política social revela la existencia de dos ámbitos diferenciados de gestión: uno, el correspondiente a las estructuras ministeriales, donde la innovación y flexibilidad de la gestión son escasos; y otro, expresado en programas de administración autónoma, que aparecen como mecanismos paralelos a las estructuras burocráticas ministeriales, donde se ponen a prueba nuevas herramientas de gestión, sujetas en mayor medida a la evaluación de gestión y de impacto.

Esta diferenciación institucional revela la tortuosidad de los cambios en el modelo de Estado, desde lógicas verticales de intervención y regulación hacia mecanismos desconcentrados y flexibles; desde un modelo de Estado interventor

La política social no puede desconocer el patrón estructural de acumulación, profundamente inequitativo, que caracteriza al desarrollo económico-social en el país. Tanto programas, cuanto acciones y políticas, deberán orientarse en función de modificar esta lógica que está a la base de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

hacia un modelo que perfeccione el rol de regulación y control del Estado y que promueva la participación de actores público-privados en la prestación de servicios.

En este contexto de diferenciación es, sin embargo, posible identificar tendencias de innovación institucional dirigidas a incrementar eficiencia y eficacia en la gestión de la política social. Estas tendencias, de resultados parciales, lentos o inacabados, buscan neutralizar y poner bajo control la lógica de las intermediaciones y de las presiones clientelares en el uso de los bienes públicos, así como la inercia institucional propia de entidades públicas de gran escala.

Entre estas innovaciones podemos citar la **conformación de sistemas sectoriales de gestión**,

los cuales apuntan a definir y consolidar elementos de diagnóstico, gestión, asignación de recursos, evaluación y monitoreo¹; la **consolidación de sistemas cognitivos como instrumentos de focalización de la política social**²; la **asunción de**

1 Entre los sistemas sectoriales de gestión se cuentan el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), el modelo de Aseguramiento Universal de Salud (AUS), el Sistema Nacional de Atención y Desarrollo Infantil (SINADI) y el Programa de Universalización de la Educación Básica.

2 El Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN) y el Sistema de Indicadores Sociales (SIISE) constituyen herramientas técnicas que producen información sobre la población beneficiaria de las políticas sociales. Estos instrumentos están concebidos en función de la identificación de beneficiarios y de medición de impactos de la política social, para lo cual diseñan mecanismos de registro y actualización de la población en situación de pobreza (quintiles 1 y 2).

nuevas competencias por parte de gobiernos locales³; y, la generación de fondos concursables dirigidos a introducir mecanismos de competencia y de ampliación de la base de prestadores de servicios sociales⁴.

Las opciones de políticas

Dos líneas de estrategia deberán ser la base para la configuración de una propuesta de política social. La una, de carácter intersectorial, que vincula a la política social con otros ámbitos de la política pública, como son el de la política fiscal, de fomento y reactivación productiva, de competitividad, y de innovación y desarrollo tecnológico. La otra, de carácter intrasectorial, que vincula campos específicos de intervención de la política social en una lógica que apunta en tres direcciones secuenciales: una, proteger a la población vulnerable e impedir el incremento de condiciones de riesgo social; dos, promover

Cifras comparativas colocan a Ecuador apenas por encima de Nicaragua en lo que corresponde al gasto per cápita y a Trinidad y Tobago en lo correspondiente a gasto social en relación al PIB. Mientras Ecuador destinaba en 2003 apenas 76 dólares por habitante como gasto social, países como Argentina gastaban US\$ 1.283, Uruguay US\$ 1.071, o Costa Rica US\$ 774.

el desarrollo humano mediante políticas de salud y educación; y, tres, mejorar las condiciones de inclusión y reactivación productiva de la población en condiciones de pobreza. La vinculación entre estos dos tipos de estrategia es fundamental para el impulso de una política social coherente, con capacidad de alcanzar logros de equidad, eficacia y sostenibilidad.

Coordinación intersectorial

El cumplimiento de las metas de la política social supone la convicción por parte tanto del gobierno cuanto de la ciudadanía de que política social y política económica son equiparables en tanto ambas son garantes de la estabilidad social y productoras de legitimidad para la gestión pública. Dos objetivos persigue esta lógica institucional:

1. promover el incremento sustantivo del gasto social en el presupuesto público y mejorar su posicionamiento respecto del PIB, en una línea que nos aproxime al promedio de gasto que los países de la región dedican a este sector;
2. posicionar a la política social en el conjunto de la gestión pública como política de Estado que garantice estabilidad y sostenibilidad en sus prestaciones, como única garantía para revertir el fenómeno de la pobreza y potenciar el desarrollo humano como componente central del desarrollo social y económico.

Esto supone redefinir las actuales relaciones de autoridad entre las distintas áreas del sector público, al tiempo de consolidar procesos y mecanismos de regulación entre ambos sectores. El imperativo de la estabilización macroeconómica

³ Los gobiernos locales están participando crecientemente en la prestación de servicios sociales, ya sea a través de la postulación a fondos concursables, como resultado de las transferencias de competencias de los procesos de descentralización en marcha, o complementando los programas sociales emprendidos por el gobierno central.

⁴ Se trata de mecanismos que permiten a instituciones públicas, no gubernamentales y gobiernos locales acceder a recursos para la prestación de servicios específicos. El mecanismo se usa principalmente para asignar recursos públicos a instituciones que pueden estar fuera del ámbito público (ONG, gobiernos locales o incluso empresas privadas).

⁵ Actualmente el Ministro de Economía asiste a las reuniones del Frente Social, pero no tiene un papel definido.

(tarea fundamental del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF) tiene que vincularse funcionalmente a la búsqueda de la equidad social (reto principal de las instituciones que manejan la política social), y ambas dimensiones son condiciones necesarias para impulsar la productividad y competitividad de las economías locales y de la economía nacional.

Una adecuada gestión de tan importantes relaciones institucionales requeriría de la conformación de un **gabinete económico-social**, conformado por los ministros del actual Frente Social más el ministro de Economía y Finanzas⁵. Este ente rector tendría la función de regular las relaciones entre el ámbito social y económico del gobierno, sobre la base de la estipulación de compromisos de gestión entre las partes, los cuales deberán ser transparentados adecuadamente.

Los compromisos por parte del MEF girarían en torno a dos aspectos:

- el establecimiento de niveles de gasto-inversión incrementales como referencia para marcar pisos mínimos de asignación de recursos y determinar ritmos de crecimiento del gasto social, de acuerdo a las metas comprometidas por el país en relación con el desarrollo humano y la reducción de la pobreza;
- la determinación de mecanismos de protección del gasto social que garanticen la regularización de transferencias presupuestarias a los distintos ministerios y programas del sector social, así como de instrumentos de protección y direccionamiento del gasto social.

Estos dos compromisos básicos impedirán que los fondos destinados a la política social sean utilizados como mecanismos de ajuste del gasto frente a los déficits de la caja fiscal. El objetivo básico de esta medida es revertir la dinámica procíclica del gasto social⁶ que ha caracterizado a la gestión pública de los últimos años y que ha agudizado la crisis social: frente a las crisis económicas y los procesos de ajuste estructural, el gasto social se ha contraído precisamente cuando más necesario era atender a la población vulnerable ante el deterioro de sus condiciones de vida.

En contrapartida a los compromisos de asignación y desembolso de recursos, el Frente Social asumiría dos compromisos:

- implementar metodologías y sistemas de monitoreo y seguimiento del gasto social referidos a programas y en función de la consecución de metas;
- implementar metodologías y sistemas de «evaluación de impacto» de políticas sociales, que contengan ponderación de metas y efectos sectoriales, alcanzados a través de la implementación de programas y acciones puntuales.

Estos compromisos se traducirían en mecanismos condicionales para fundamentar la regularización y el incremento del gasto bajo lógicas de presupuestación por resultados. Tales mecanismos pueden fortalecer la coordinación intersectorial en particular entre la autoridad económica (MEF), la autoridad social y los ministerios del sector (STFS).

Es necesario posicionar a la política social en el conjunto de la gestión pública como política de Estado que garantice estabilidad y sostenibilidad en sus prestaciones, como única garantía para revertir el fenómeno de la pobreza y potenciar el desarrollo humano como componente central del desarrollo social y económico.

⁶ Vos 2002; Renoy y Fierro 2003.

Coordinación intrasectorial

La consecución de impactos efectivos en materia de reducción de pobreza y de incremento de bienestar social se convierte en elemento definitorio para la conducción y gestión de la política social. La consecución de este objetivo conduce a definir el sentido y la direccionalidad de la política social pública como un proceso continuo que permita pasar de lógicas de proyecto a la definición de políticas integrales y de estas a verdaderas estrategias sistémicas de intervención.

Para ello, es importante definir la integración de tres ejes de política, que componen la dimensión de la intersectorialidad: (1) el Eje de Protección Social, que apunta a enfrentar y reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población pobre, y a resguardar el capital humano frente a crisis económicas, catástrofes naturales o inestabilidad política; (2) el Eje de Desarrollo Humano, que apunta a incidir en las condiciones estructurales que permiten la reproducción intergeneracional de la pobreza y que se especifica en el impulso a las políticas de salud y educación; y, finalmente (3) el Eje de Inclusión y Reactivación Productiva, que se ocupa de generar oportunidades para la integración productiva de la población pobre, mediante mecanismos de microcrédito y de fortalecimiento de las capacidades locales de desarrollo.

Estos tres ejes interactúan dinámicamente y la conducción de la política social debe promover la movilidad social de la población, desde condiciones de indigencia hacia la consolidación de sus capacidades y su integración al mundo productivo.

Una condición que debe estar presente en los distintos procesos de definición de políticas, de gestión e implementación de programas, es la consolidación de instancias de producción y análisis de información (como son actualmente el SIISE y el SELBEN). Sin embargo, no se cuenta

en la actualidad con procedimientos institucionalizados para convertir la información que producen estas entidades en insumos normativos para la gestión social en todas sus fases (diseño, ejecución y control). Frente a esta debilidad, es necesario desarrollar los instrumentos técnicos de gestión social a través del fortalecimiento de efectivas lógicas sistémicas.

Conclusiones

Entre las acciones que deberán implementarse para realizar esta propuesta de política social están:

- el establecimiento de estrategias consensuales sobre políticas centrales en los tres ejes de la política social: políticas de protección social, desarrollo humano e inclusión productiva (Plan Decenal de Educación, Aseguramiento Universal de Salud, Agenda Social de Competitividad);
- la definición de los términos de un compromiso gubernamental (Pacto Fiscal) que establezca metas en relación con el desarrollo social (indicadores básicos como mortalidad infantil, mortalidad materna, acceso a la educación básica, acceso a servicios de agua y saneamiento) y montos incrementales, y ritmos regulares de inversión fiscal para el periodo de gobierno;
- el establecimiento y reforzamiento de procesos de evaluación, homologación y compatibilización de sistemas de gestión sectoriales (homologación de parámetros de calificación de los programas sociales, de ejecución y de medición y monitoreo de efectos de los programas), lo cual deberá apuntar hacia la conformación del Sistema Integrado de Gestión Social como el soporte más adecuado para la implementación de una decidida política de generación de consensos sobre una «Estrategia de Desarrollo Económico-Social Integrada» con alta participación ciudadana.