

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Myriam 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
María Arboleda

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías
Archivo ILDIS
Activa

Asesoría
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución
Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, 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.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

laTendencia
—revista de análisis político—

Tema **Central**

- 13** **Significado y perspectivas del proceso constituyente**
Augusto Barrera G.
- 18** **Rafael Correa y la política-fusión**
Hugo Barber
- 23** **Los tigres de papel y el viejo sistema político**
Santiago Ortiz C.
- 28** **Elementos de la transición postneoliberal**
Gustavo Ayala Cruz
- 33** **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**
Santiago Kingman G.
- 38** **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**
Carlos Castro Riera
- 42** **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**
Antonio Bermeo N.

Coyuntura

- 50** **La política económica del gobierno de Rafael Correa**
Hugo Jácome Estrella
- 56** **La política social del gobierno de Rafael Correa**
Analía Minteguiaga
- 63** **La reforma democrática del Estado**
Pabel Muñoz L.
- 68** **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**
René Ramírez Gallegos

índice

Debate de izquierdas

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**
René Maugé M.

Propuestas constitucionales

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

La política social del gobierno de Rafael Correa

Analia Minteguiaga 

En los últimos tiempos se suele escuchar desde ciertos sectores políticos, académicos y en la opinión pública ecuatoriana que estamos frente a un nuevo paradigma de la intervención estatal, principalmente a partir del ascenso al poder de gobiernos de izquierda y centroizquierda en diversos países de la región.¹

Sin duda, se trata de un retorno del Estado todavía ambiguo y confuso, aunque algunos autores ya empiezan a denominarlo con ciertos neologismos, por ejemplo, bajo el concepto de *neodesarrollismo*². Desde aquí se evidencia el interés por tomar distancia, tanto del esquema neoliberal de los años 90's al reintroducir en el debate la noción de desarrollo, como de ciertos elementos del paradigma estatal que funcionó en los 50' y 60's.³

Por esta razón, vale la pena preguntarse sobre las formas que ha asumido hasta el momento aquel

retorno del Estado en el Ecuador en el campo específico de las políticas sociales. Es decir, preguntarse hasta qué punto parece perfilarse la definición de una nueva orientación respecto a la acción del Estado, que le da a éste un papel preponderante, orientación en la que se abandona definitivamente los elementos nodales del esquema neoliberal.

En este artículo sostendremos que en el campo de las intervenciones sociales del Estado no existen cambios sustantivos respecto a aquel paradigma, a pesar de la nueva retórica y de la supuesta voluntad de cambio. La despreocupación por reducir las distancias socioeconómicas creadas, establecer una suerte de nueva primacía de la sociedad sobre lo individual y de imponer una mirada sustantiva de garantía de derechos parece continuar siendo una constante. De la misma forma, parece seguir funcionando el interés por una lógica asistencialista centrada en la garantía de mínimos sociales sin conectar debidamente las dimensiones económicas, ambientales, culturales, políticas y sociales del desarrollo humano. Nos estamos refiriendo a que la “cuestión social” se mantiene intacta en términos de su definición y, por ende, su tratamiento.

Creemos que tal resultado se debe a que, a pesar de existir una serie de elementos que nos hablan de una voluntad política de cambio, persisten restricciones institucionales que imposibilitan salir de lo establecido y, en un nivel más profundo, subsiste una falta de problematización radical del esquema interpretativo involucrado en el neoliberalismo.

Todo esto imposibilita la generación de alternativas reales respecto de un pasado que, aunque se dice que se quiere abandonar, se empeña en no irse.

La voluntad de cambio

Nadie podría negar que en el campo social en los últimos meses se ha hecho presente un planteo de transformación respecto a lo que predominó durante el paradigma neoliberal. Esto se evidencia en un conjunto de nociones, conceptos y ciertas acciones que funcionan como “novedades” y, en este sentido, son puntos de quiebre respecto al curso anterior.

En primer lugar, se empezó a hablar —luego de años de no mencionarla— de una política social deliberadamente orientada a crear “ciudadanía” a través de un enfoque de derechos. Se dice que, por un lado, se actuará para reconocer y promover en los beneficiarios su condición de “sujetos de derechos” y, por el otro, “activar su ejercicio” mediante una implicación proactiva de los mismos en las soluciones de los problemas de su comunidad.⁴ En el plano concreto esto pudo evidenciarse en ciertos programas sociales que sin modificar su esencia de origen, se articularon con una lógica de cierta “ciudadanización del beneficiario” tal como el programa “Alimentate Ecuador” que involucró componentes de seguridad alimentaria y asunción de derechos ligados a las prácticas de alimentación y la educación nutricional.

En segundo lugar, se comenzó a hablar de articulación entre lo social y lo económico. Como es sabido, el anterior paradigma de la política social se caracterizó por la distinción de campos de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía principalmente la responsabilidad de resolver la problemática del empleo (actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso) y, el segundo,

la de remediar a los que quedaban fuera de ese mecanismo de asignación. En sentido contrario, el gobierno de Correa ha lanzado un programa de microcrédito para las personas “pobres” beneficiarias del programa social del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Se busca así asegurar formas de actividad económica que hagan sustentable el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del BDH se convertirían entonces en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del BDH⁵.

En la misma línea, el Programa Socio País —bandera de campaña de Alianza País (AP)— ha adquirido nuevas formas. Se trata de una acción con un fuerte contenido asistencial pero que incorpora elementos de una estrategia de inclusión algo más compleja. En los anuncios de la campaña electoral de AP, dicho programa incluía el BDH, el Bono de la Vivienda (BV) y una línea de microcrédito. Actualmente, el programa está integrado además por una serie de subprogramas que plantean una conexión entre componentes sociales y económicos. Tales subprogramas son: “Hilando el Desarrollo” que busca reactivar las economías locales a través de la producción masiva —vía talleres y microempresas— de uniformes escolares que luego serán comprados por el gobierno nacional, habiéndose expedido al efecto una Ley de Compras Públicas—; el otro subprograma es “Nutriendo el Desarrollo” que busca fomentar la inclusión económica de pequeños productores de leche por medio de compras públicas del gobierno; y finalmente el “Programa de Microcrédito Juvenil” que pretende dar acceso a los jóvenes a préstamos a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) para que financien sus estudios superiores o inicien una actividad económica independiente.

Asimismo, se han puesto en marcha otros programas a fin de plantear conexiones entre las

1 Este artículo contiene algunas ideas desarrolladas en Minteguiaga, A. y Ramírez R. (2007) “¿Queremos vivir juntos: Entre la equidad y la igualdad” en Revista Ecuador Debate. N° 70, pp. 107-128, y Ramírez Gallegos, F y Minteguiaga A. (2007) “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo, en Revista Observatorio Social de América Latina. N° 22.

2 Bresser Pereira, L. C., “Hay espacio para un nuevo desarrollismo” en Diario Página 12. Buenos Aires [En línea] disponible en www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-84242-2007-04-29.html, [Accesado el 2/05/2007].

3 En este contexto se ha tendido a asociar “desarrollismo” con “izquierda”, asociación que no tiene nada de “necesaria”. Lamentablemente, la falta de claridad conceptual ha impedido problematizar esta relación en la lectura de los casos históricos y, menos aún, en los actuales. Por ejemplo, la política de sustitución de importaciones que suele estar asociada al desarrollismo en ningún momento pone en tela de duda la lógica de acumulación capitalista. Además, también pueden encontrarse ejemplos de aplicación de esta política bajo gobiernos de derecha teniendo en cuenta que en su momento fue de aplicación extensiva en la región.

5 El monto del crédito asciende a 360 dólares y como único requisito se exige haber tenido en los últimos 6 meses un pequeño negocio establecido. El crédito es un adelanto del monto que se obtiene de 12 meses de la asignación monetaria del bono.

políticas económicas y sociales, tales como el denominado “Negocios Sociales Inclusivos”, el “Plan de Intervención Territorial Integral” y el “5-5-5”, este último, que busca beneficiar a pequeños productores que no han podido acceder al crédito de la banca privada, y que otorga créditos de hasta 5.000 dólares, a una tasa de interés del 5% anual y a 5 años plazo.

Esta voluntad de articulación se expresó en la decisión gubernamental de crear instancias denominadas “ministerios de coordinación”. En el caso que nos ocupa, se creó el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) encargado de “concertar” acciones con otros portafolios, entre ellos, Economía, Inclusión Económica y Social⁶, Salud Pública, Educación, Trabajo y Empleo y Desarrollo Urbano y Vivienda⁷. También el MCDS tiene como función el articular las políticas de corte universal con aquellas focalizadas en los sectores más pobres, justamente otro de los grandes vacíos producidos durante el neoliberalismo.

De igual forma, se creó la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria en el espacio del Ministerio de Economía y Finanzas⁸, lo que sin duda constituye un hito institucional sin precedentes en el Ecuador y hasta en la región, pues nunca antes una visión alternativa incluida en el enfoque de la economía social había tenido una presencia institucional de esa magnitud dentro del Estado, y en particular dentro del Ministerio de Economía.

Finalmente, otra prueba de la voluntad de cambio se ha evidenciado en el aumento del gasto social en el año 2007 respecto de la proforma del 2006 y,

6 El Ministerio de Bienestar Social pasó a denominarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (Decreto 580.07)

7 El Decreto 117-A.07 crea los Ministerios Coordinadores y sostiene que el correspondiente a “Desarrollo Social” deberá concertar, además de las instituciones mencionadas, con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. El Decreto 242.07 amplía este listado y agrega la Secretaría de Solidaridad Ciudadana y la Secretaría del Migrante. El Decreto 444.07 incluye al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

8 Decreto 420.07.

aún más, en el presupuesto para el 2008.⁹ También en el uso de recursos provenientes del excedente petrolero en inversión social, vía las declaraciones de “estado de emergencia” de sectores como salud y educación pública.

El peso de la inercia y la coyuntura

Lamentablemente, la mencionada voluntad de cambio no ha logrado su completa consecución debido a múltiples inercias que siguen operando en importantes espacios de decisión gubernamental y al peso que ha adquirido la coyuntura política.

En primer lugar, una parte de las dificultades se debe a las reglas formales que definen el gasto público y su ejecución en el Ecuador. De acuerdo a las leyes vigentes, entre el 90% y el 95% del presupuesto del Estado está preasignado a proyectos programados con anterioridad y que vienen implementándose.

En segundo lugar, si bien existen mecanismos que permiten ampliar la reasignación presupuestaria, involucran en los hechos “costos” importantes en términos de racionalización de las acciones del Estado y planificación de largo plazo. Por ejemplo, el uso de la declaratoria de “estados de emergencia” que mencionamos. Estos fondos supuestamente deben atender a situaciones puntuales de excepción, pero hoy están siendo utilizados para responder a responsabilidades cotidianas y rutinarias de la gestión social, dado el escaso margen para redefinir partidas presupuestarias. Así, se expresa la ausencia de una estructura programática y de institucionalidad apropiadas para responder de manera organizada y planificada al problema de la no garantía de dere-

9 Mientras en el 2006 el gasto social como porcentaje del presupuesto del Estado era de 25,2%, en el 2007 fue de 27,6% y en la proforma presupuestaria enviada al Congreso para el 2008 es de 30,7% (Datos tomados del presupuesto publicado en el Registro Oficial y del Ministerio de Economía y Finanzas, proforma 2008).

chos ciudadanos fundamentales¹⁰. Por la lógica de estas declaratorias, se termina generando programas y proyectos por encima de las acciones permanentes e institucionalizadas de cada sector, con lo que se reproduce un tratamiento coyuntural y proyectista a los problemas estructurales existentes.

En tercer lugar, se encuentra la inercia de la burocracia estatal caracterizada por una política de personal que imposibilita una reconversión sin altos costos económicos, con reglas de juego que favorecen el conservadurismo del cargo por sobre cualquier otro interés, y por la ausencia de una carrera civil basada en el mérito así como de programas de capacitación y reconversión profesional, por lo que resulta complicado romper la inercia de lo establecido.

En cuarto lugar, existen dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. El aumento de los bonos de desarrollo humano y de la vivienda actuó durante la elección presidencial como potente dispositivo de aglutinación del apoyo popular a favor del Movimiento Alianza País; y el cumplimiento de esas promesas electorales durante

10 La declaratoria de emergencia se hace a través de decretos presidenciales. En el caso de Educación (Decreto 188.07) se establece que el estado de emergencia permitirá que “se pueda intervenir de manera inmediata en las construcciones, reparaciones y adecuaciones de la infraestructura escolar, así como en la dotación de equipos, mobiliario y textos escolares para establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales de carácter gratuito”. También se dice que los gastos que demande la emergencia serán cubiertos por el Fondo de Ahorro y Continencias creado por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilizaciones y Transparencia Fiscal, lo que implica que se debieron asignar partidas extra presupuestarias para responder a una situación que debería estar planificada y presupuestada por el Ministerio de Educación. En el caso de Salud, la emergencia sanitaria se decretó el 11 de mayo (Decreto 175.07), declaratoria que es más ambigua aún ya que simplemente se afirma que “el Ministerio de Salud disponga la ejecución inmediata de las acciones que fueren indispensables para la atención de la emergencia”. Por otra parte, se establece que los planes de acción inscritos en esta emergencia deberán remitirse a la Comisión del Fondo de Ahorro y Contingencias para que los estudie y luego el Presidente de la República expida el respectivo decreto en el que se precisará los montos y el destino de los recursos.

los primeros meses de gestión gubernamental ayudó al éxito rotundo de la lista de asambleístas oficialistas en la última contienda. La masa beneficiaria de esos bonos sigue siendo visualizada como potencial apoyo popular del régimen. Esto parece complicarse aún más frente a las dificultades de AP para constituirse como un movimiento político a partir de un trabajo genuino de articulación y construcción de bases sociales.¹¹

En quinto lugar, la coyuntura particular que vive el Ecuador desde enero del 2007 no ayuda mucho a abandonar el *statu quo*. La situación política ligada a la batalla por la Asamblea Constituyente imposibilitó el salirse de las ofertas de campaña, las cuales estaban ligadas de antemano por una mirada neoliberal. El difuso retorno estatal en el campo social no ha dejado de estar condicionado por la prioridad política que el gobierno otorgó al proceso electoral.

Un horizonte ideológico sin cambios

Si bien podemos afirmar que las inercias y coyunturas son importantes para entender la falta de cambios radicales en el campo de la política social, el punto más relevante a destacarse se vincula con la imposibilidad de cambiar la hegemonía político-ideológica que adquirió el paradigma de intervención social propio del neoliberalismo. Es la crisis de pensamiento, como incapacidad de generar

11 Creemos que tal construcción debería incluir la visión de promoción de un “poder social colectivo autónomo”. Por eso la crítica al uso clientelar resulta incompleta si no se introduce una discusión sobre el tipo de “productividad política” de la política social. La mirada también debe estar puesta en si las intervenciones sociales estimulan la construcción y/o fortalecimiento del tejido social (cooperativas, movimientos, organizaciones barriales, comunas, etc.) que contenga alto poder emancipatorio o, por el contrario, están diseñadas en función de una lógica individualizante y despolitizante de los beneficiarios.

Existen dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. El aumento de los bonos de desarrollo humano y de la vivienda actuó durante la elección presidencial como potente dispositivo de aglutinación del apoyo popular a favor del Movimiento Alianza País.

ideas realmente alternativas, lo que impide romper con la herencia de ese pasado cercano.

Por un lado, se sigue sin abandonar —y esto se ve no sólo en el nivel discursivo, sino en las lógicas subyacentes a los programas sociales actuales— una de las mayores conquistas ideológicas del neoliberalismo, esto es, el privilegiar a la equidad, dar más a los que menos tienen, como el principal criterio de distribución, y descartar el principio de igualdad, dar a todos por igual. Hay que recordar que con el neoliberalismo dejó de ser la desigualdad o la integración social la problemática social más importante a ser resuelta, y pasó a ser la lucha contra la pobreza¹². En esta línea, las políticas del Ministerio de Inclusión Social se encuentran completamente concentradas en atender a los sectores más pobres. Por ejemplo, el BDH tiene una lógica absolutamente anclada en los principios del intervencionismo neoliberal. Asimismo, el propio MCDS que debería ocuparse de “concertar” acciones que lleven a una integración entre las acciones sectoriales y selectivas, terminó centrando su accionar en los programas pro-pobres basados en criterios de equidad.¹³

Tampoco se observa una problematización de la noción de focalización de los programas sociales, ni una revisión de la idea de universalidad en la prestación social. La primera sigue siendo absolutamente clave en los programas sociales oficiales. Al igual que en la etapa del predominio neoliberal, hoy se continúa sin visualizar la productividad

12 No se sostiene aquí que la equidad sea un principio “injusto” o menos adecuado que la igualdad. Se señala sí que su predominio se construyó bajo la desaparición de otro criterio, el del tratamiento igualitario y común. Más allá de las dificultades que éste pudo tener para efectivizarse, es importante repensar las consecuencias que tuvo su completo abandono. Quizás más que pensar esta cuestión bajo una lógica de suma cero, habría que hacerlo en términos complementarios.

13 En la Agenda Social 2007 se establece que si bien se tendrá como objetivo la reducción de las brechas sociales, y en ese sentido el Estado garantizará derechos e igualdad de oportunidades sin importar género, edad, etnia y territorio, se fija como prioridad de acción la atención a los más pobres. “Dadas las brechas existentes entre la población que afectan principalmente a las personas pobres y vulnerables, el Desarrollo Social debe entender que focalizar la acción del Estado en esa población es una forma de universalizar los derechos sociales y económicos de las personas...”. Nuevamente lo igualitario/universal aparece relativizado frente a la urgencia y prioridad de la problemática de la pobreza. Véase <http://www.mcds.gov.ec/content/view/full/165/137/> [Accesado 05/10/07]

que tuvo aquel universalismo como horizonte de sentido para las trayectorias vitales de los sujetos, más allá del grado de cobertura que alcanzó.¹⁴ Por ejemplo, en qué medida ese universalismo actuó como una creencia que orientó las interpretaciones y las prácticas de ellas derivadas respecto a los futuros posibles, a los derechos que podían ser demandados y a los deberes que tales derechos exigirían, respecto a su usufructo y las posibilidades de movilidad social. Esto pudo verse claramente con el papel que cumplió la educación pública para activar expectativas de movilidad social y de asunción de derechos.

Tampoco se plantea una revisión de la relación que existió entre ese igualitarismo en las prestaciones sociales (o su declarada pretensión de distribución igualitaria) y la construcción de espacios colectivos de reconocimiento y pertenencia. La idea de dar a todos lo mismo, permitía una invocación más que en términos individuales (personales), de tipo colectivo. En esta línea, no hay que olvidar que se trataba de políticas de carácter “público” no sólo en el sentido estatal del término (que las financiaba, gestionaba e implementaba el Estado), sino porque involucraban una inclusión no discriminatoria. En ellas participaban los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo, o de su sexo o credo. Se trataba de políticas realmente orientadas hacia la ciudadanía, y estaban vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos en tanto miembros de una colectividad, en este caso a la nación.

Finalmente, la universalidad también implicaba sumar a otros sectores sociales en el diseño de una estrategia de integración. En este sentido, no sólo los pobres deben beneficiarse de la política social,

14 En el discurso neoliberal se escuchaba decir que la universalización del esquema del Estado interventor o del proto Estado de Bienestar que existió en nuestras latitudes generó amplios niveles de exclusión, en particular, porque este modelo nunca logró efectivizar el universalismo tantas veces prometido en la cobertura de los principales servicios sociales. Por el contrario, dicho esquema tendió a beneficiar a los ya “privilegiados” por dicho patrón de acción estatal, especialmente a las clases medias y medias altas. Pero, como veremos, esta lectura sólo privilegió una mirada parcial de su productividad.

ya que los cambios estructurales necesitan siempre el apoyo de coaliciones políticas más amplias que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance.¹⁵

En este punto, vale la pena aclarar que no es que no aparece en los actuales planteos oficiales una noción de “universalización” en el campo social. El problema es que lo hace de manera paradójica, o mejor dicho, contradictoria. Por un lado, se aboga por la universalización de los derechos, y por otro, se habla de la universalización para los dos quintiles más pobres de la población. Si se observa lo que sucede en el campo de las políticas de corte universal, como la educativa y la sanitaria, se evidencia la pervivencia de problemas serios para garantizar una oferta universal de calidad y un acceso irrestricto más allá de los niveles de ingreso. En el Ecuador hay un escenario crítico al respecto pues la oferta privada ha crecido para concentrarse en los sectores con mayor poder adquisitivo, mientras que los servicios públicos —de menor calidad— son usados por los que no pueden pagar la calidad de lo privado.

También termina siendo recortado el principio universalista cuando su multidimensionalidad se reduce a una cuestión de “acceso y cobertura” a ciertos “bienes y servicios” considerados “mínimos” como sucede en la actualidad. En esta sociedad de

15 Como sostiene Pennachi, es importante mencionar que aún cuando se indique que el mayor factor de alteración de las intenciones igualitaristas del Estado intervencionista haya sido la amplia participación de los estratos medios, sea cual fuere el grado de su realización efectiva, resulta indispensable considerar el rol estratégico que por definición cumplen tales estratos en la formación de las amplias coaliciones necesarias para sostener ese tipo de Estado y una sociedad cohesionada. Ver Pennachi, L., (1999) “Procesos, principios y políticas en el rediseño del Welfare State” en Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del Estado Social, Pennachi, L. (comp.), Ed. Losada, Buenos Aires.

la “equidad” se sigue partiendo de la “carencia” y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes y/o servicios considerados de subsistencia. Aquí hay que decir dos cosas: Primero, el seguir concentrándose sólo en la cobertura puede resultar peligroso¹⁶ lo que se evidencia con el ejemplo del Programa de Desarrollo Infantil, donde los cambios pasan exclusivamente por ampliar la cobertura (llegar a 400.000 niños), pero sin un planteo de si el programa aumenta o no el desarrollo cognitivo y emocional de los niños. Sólo se piensa en el acceso y no si ese acceso permite potencializar las capacidades de las personas. Segundo, sólo concentrarse en la equidad y en mínimos (bienes de subsistencia) y no en máximos sociales puede generar una reproducción de las condiciones de desigualdad existentes, por ejemplo, si sólo se enfoca a reducir la mortalidad de los niños o madres, y no en prolongar la vida con calidad. Se trata de pensar en acciones que logren multiplicar los efectos igualadores a fin de poder reducir las brechas, y no conformarse con mínimos que no las trocarían.

Por último, la famosa articulación de lo social y lo económico queda bastante cuestionada cuando las acciones terminan siendo sólo para los pobres, cuando los proyectos “inclusivos” terminan mostrando una importante desconexión con políticas activas propias del campo laboral y productivo, donde la inserción no se garantiza con niveles adecuados de formalidad, seguridad social y sostenibilidad. No termina por dilucidarse entonces, por dónde pasa la solución a un problema tan extendido y estructural como es

16 No estamos diciendo que la cobertura sea irrelevante, de hecho la extensión de la misma resulta condición necesaria para ampliar los efectos igualadores de las políticas, pero en la medida en que esté asociada a un cambio en la manera de concebir la cuestión social sobre la que se desea intervenir.

El cumplimiento de esas promesas electorales durante los primeros meses de gestión gubernamental ayudó al éxito rotundo de la lista de assembleístas oficialistas en la última contienda. La masa beneficiaria de esos bonos sigue siendo visualizada como potencial apoyo popular del régimen.

la falta o la baja proporción de ingresos derivados de una inadecuada inserción en el mercado laboral.

En este sentido, hay que destacar que las acciones de los actuales programas que articulan lo social y lo económico se circunscriben a la “*capacitación laboral, el acceso al crédito, la asociatividad de micro productores, el fomento a las cadenas productivas y la garantía de acceso al mercado de los pequeños productores a través de compras públicas*”¹⁷; desde aquí se persiste en aquella lógica neoliberal que pretendía garantizar un ingreso mediante políticas “micro socio productivas” dirigidas a promover el **autoempleo** productor de bienes y servicios para el mercado, sin

plantearse seriamente las razones estructurales por las cuales el mercado no genera empleo.¹⁸ Asimismo, esa lógica termina pasando la responsabilidad por la obtención del mismo a los propios trabajadores, y los inscribe en un sector de la economía altamente informal y precario sin que medien propuestas de reforma sobre el mismo.

En síntesis, si bien se dice que en el Ecuador el neoliberalismo no tuvo el impacto que en otros países, su hegemonía no dejó de ser menor que en otras naciones de América Latina. Es una hegemonía ideológica que se sigue sosteniendo bajo los ropajes de un progresismo ambiguo y confuso. 🇪🇨

17 Ver <http://www.mcids.gov.ec/content/view/166/137/> [Accesado 05/10/07].

18 Ver Coraggio, J. L. (2007) *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.