

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL BUEN VIVIR EN EL ECUADOR**

**MONICA MARGARITA MANOSALVAS VACA**

**ABRIL, 2015.**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**CONVOCATORIA 2009-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS  
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.  
UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL BUEN VIVIR EN EL ECUADOR**

**MONICA MARGARITA MANOSALVAS VACA**

**ASESOR DE TESIS: DR. JUAN ELIAS PONCE**

**LECTORES:**

**DR. VÍCTOR BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR**

**DR. ANDRE-NOEL ROTH DEUBEL**

**DR. MARIO ALEJANDRO TORRICO.**

**DR. GUILLAUME FONTAINE**

**ABRIL, 2015.**

## DEDICATORIA

Para Matheo ♥

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi asesor de tesis el Dr. Juan Ponce

A mis padres Jorge y Oliva.

A mi esposo Orlando.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	24
MARCO TEORICO PARA EL ANÁLISIS DE POLITICAS PÚBLICAS .....	24
Introducción.....	24
Definiciones básicas .....	25
Conocimiento y políticas .....	30
¿Conocimiento para qué? .....	37
Marcos y enfoques para el análisis de políticas.....	39
La heurística del ciclo y el análisis del proceso de las políticas.....	47
Elementos para el análisis del contexto de las políticas .....	52
Ideas, valores y creencias. ....	53
Acción pública y participación en las políticas públicas.....	55
Algunos elementos para el análisis del proceso de las políticas.....	58
Esquema analítico para el proceso de las políticas.....	70
Conclusiones.....	72
CAPITULO II.....	74
LAS CAPACIDADES COMO MARCO REFERENCIAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIAS SOCIALES .....	74
Antecedentes.....	74
Introducción.....	83
El referencial del bienestar .....	84
El enfoque en las titularidades.....	88
Sobre el término titularidad .....	89
Mecanismos de seguridad social como parte de las titularidades .....	91
Los estudios sobre la pobreza.....	93
Titularidades y acción pública.....	95
El enfoque en la capacidad básica .....	98

Los funcionamientos .....	103
Los factores de conversión .....	109
La crítica al individualismo del enfoque .....	113
Martha Nussbaum y las capacidades .....	115
La libertad en el marco de las capacidades.....	119
Sen y los derechos económicos y sociales.....	121
Un referencial para el proceso de las políticas de garantía de derechos sociales .....	130
CAPÍTULO III .....	141
NIVEL MACRO: EN BUSCA DE UN REFERENCIAL GLOBAL PARA LA ACCIÓN PÚBLICA EN ECUADOR .....	141
Introducción.....	141
El surgimiento de un nuevo referencial para la acción pública.....	142
Neo-constitucionalismo: el proceso de cambio constitucional.....	147
El segundo Plan y la nueva estrategia para la agenda gubernamental .....	150
Sobre la estructura de sentido del nuevo referencial .....	156
El buen vivir .....	156
El sumak kawsay .....	160
Disputas de sentidos alrededor del sumak kawsay .....	165
Convergencias discursivas y prácticas contradictorias.....	166
¿Ruptura o continuidad en el referencial del <i>buen vivir</i> ? .....	176
Conclusiones.....	178
CAPÍTULO IV .....	181
NIVEL MESO: ANALISIS DE LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN ACELERADA DE LA MALNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR (PRAMIE) .....	181
Introducción.....	181
La problematización de la DCI.....	182
La trayectoria de la política contra la DCI en distintas agendas .....	189
La desnutrición en la agenda de instituciones de un régimen internacional .....	189
La DCI en la agenda de Gobierno o en los planes nacionales.....	199
La inscripción de la DCI en la agenda de decisiones del Ejecutivo .....	202
La formulación de una estrategia para la PRAMIE.....	204

CAPÍTULO V .....	214
NIVEL MICRO: ANALISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN ACELERADA DE LA MALNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR (PRAMIE) .....	214
Introducción.....	214
Instrumentos y componentes de la estrategia de intervención. ....	215
Componente N° 1: Acceso al agua potable, saneamiento y vivienda. ....	217
Componente N° 2: Acceso a servicios de nutrición y salud.....	222
Componentes N° 3 y N° 5: Desarrollo Infantil y educación .....	224
Componente N° 4: Producción y consumo de alimentos saludables .....	229
Componente N° 6: Ejercicio de derechos ciudadanos.....	230
Presupuesto del INTI - EAN .....	236
Monitoreo y evaluación de la EAN .....	237
Análisis del presupuesto en relación a cada punto de reducción de la DCI .....	246
Algunos estudios de impacto del BDH sobre la desnutrición infantil.....	252
Una nueva EAN para el 2014 .....	256
Un análisis de tipo etnográfico sobre la implementación de la EAN .....	263
Dos historias de vida en San Alfonso:.....	274
CONCLUSIONES.....	280
Bibliografía.....	301
DOCUMENTOS .....	315
CONFERENCIAS Y DISCURSOS .....	317
ENTREVISTAS .....	318

### **Índice de Tablas**

Tabla 1. Comparación derechos del <i>buen vivir</i> y los derechos del PIDESC.....	74
Tabla 2. Esquema de la estrategia endógena del PNBV 2009.....	151
Tabla 3. Esquema rostowiano de las Etapas de crecimiento .....	152
Tabla 4. Instancias, instrumentos y mecanismos de participación del SNDPP.....	172
Tabla 5. Comparación de prevalencias DCI entre 1986 - 2006.....	186
Tabla 6. Funciones y competencias de actores en la PRAMIE.....	206
Tabla 7. Causas de la DCI y su relación con los derechos del buen vivir.....	211

Tabla 8. Relación derechos-funcionamientos y titularidades en la DCI. ....	212
Tabla 9. Componentes de la PRAMIE .....	215
Tabla 10. Indicadores de línea de base de la PRAMIE .....	233
Tabla 11. Presupuesto global del INTI/EAN .....	236
Tabla 12. Presupuesto del INTI/EAN por componente.....	237
Tabla 14. ECV 2006 y ENDEMAIN en un mismo cuadro comparativo (a).....	242
Tabla 15. Prevalencia de la DCI 2004 según un estudio de la OPS 2004.....	243
Tabla 15. ECV 2006 y ENDEMAIN en un mismo cuadro comparativo (b). ....	243
Tabla 16. Tendencia de la DCI según el indicador ECV-2006 .....	245
Tabla 18. Costo reducción de la DCI para el periodo 1 (2004-2006) sin política.....	247
Tabla 19. Costo reducción de la DCI para el periodo 2 (2007-2012) con política.....	248
Tabla 19. Comparación costo promedio entre P1 y P2b. ....	249
Tabla 21. Costo de la reducción de la DCI para P1 sin VAS. ....	250
Tabla 22. Costo de la reducción de la DCI para P2 con VAS- INTI 2009-2012 .....	251
Tabla 22. Nueva meta para la reducción de la DCI en el PNBV 2013-2017. ....	256
Tabla 23. Meta para la reducción de la DCI en la Nueva EAN. ....	257

## Índice de Figuras

Figura 1. Esquema para el análisis del proceso de las políticas del <i>buen vivir</i> .....	71
Figura 2. La indiferencia utilitarista a la distribución .....	99
Figura 3. Igual distribución de bienes primarios .....	100
Figura 4. Igualdad en la capacidad .....	101
Figura 5. El espacio de la capacidad.....	102
Figura 6. Elementos del enfoque en la capacidad. ....	108
Figura 7. Características de los bienes y factores de conversión.....	110
Figura 8. Oportunidad real, acceso real y factores de conversión. ....	112
Figura 9. Valoración de objetivos y ampliación de capacidades.....	134
Figura 10. Esquema para la formulación de alternativas.....	137
Figura 11. Esquema del Sistema nacional de planificación. ....	171
Figura 12. Valoración de objetivos y ampliación de capacidades en la PRAMIE.....	209
Figura 13. Omisión del indicador de línea de base de la PRAMIE.....	241
Figura 14. Esquema para la formulación de alternativas en Chinalo. ....	272
Figura 14. Esquema para la formulación de alternativas en San Alfonso.....	278



## RESUMEN

Esta tesis es una indagación acerca del proceso de las políticas públicas a partir del enfoque en las capacidades. Particularmente me intereso por las políticas públicas de garantía de derechos sociales y busco responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se aplica el enfoque en las capacidades en el proceso de las políticas del *buen vivir* en Ecuador?

Mi campo de investigación es el análisis de políticas. Se trata de un análisis que busca generar información *sobre el proceso* e integrar conocimiento *para el proceso* de las políticas. Asumo una *orientación hacia las políticas*. Parto de la heurística del ciclo e integro varios conceptos interpretativos como: acción pública, referencial global y garantías sociales. Asumo el enfoque en las capacidades como referencial sectorial de las políticas de garantía de derechos sociales. Con estos elementos construyo un marco analítico que articula el análisis tanto de la dimensión simbólica de las políticas como el análisis de la dimensión material y operativa del proceso de las políticas. Aplico este marco analítico a un estudio de caso en tres niveles. En el nivel macro, analizo la naciente conformación de un referencial global para la acción pública en Ecuador: el buen vivir o *sumak kawsay*. En el nivel meso analizo la priorización y formulación de la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (PRAMIE). En el nivel micro analizo el rol de los actores en el proceso y la implementación de varios instrumentos de la PRAMIE en un territorio específico.

La principal contribución de esta tesis es proponer y aplicar un nuevo marco analítico orientado al proceso de las políticas públicas de garantía de derechos sociales. Encuentro que el enfoque en las capacidades aporta un marco conceptual adecuado para el proceso de las políticas públicas cuando éstas asumen los derechos sociales como objetivos de la acción pública. Este marco permite identificar la diferencia entre una política que implementa ciertas garantías sociales desde una visión instrumental, es decir para lograr otros objetivos como el crecimiento o la transformación de la estructura productiva; y una visión de las políticas sociales cuyo objetivo intrínseco es ampliar la libertad de las personas. Al aplicar este marco analítico al estudio de caso se observa que, si bien a partir del 2007 hay un evidente reemplazo de los sentidos y de los objetivos globales que orientan la acción pública, en cambio, en el nivel programático y en la implementación de instrumentos concretos, es posible identificar más bien continuidades. Estas continuidades serían un *efecto de la doxa* de la modernización y el desarrollo que aún sirve de sustrato cognitivo en las políticas públicas del *buen vivir*.

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis presenta una investigación en dos ámbitos del estudio de las políticas públicas: en el teórico-metodológico y en el empírico. La investigación en el ámbito teórico-metodológico me permite construir un marco analítico y conceptual para el proceso de las políticas de garantías sociales. En el ámbito empírico, realizo un estudio de caso en Ecuador y aplico este marco analítico en tres niveles. En el nivel macro analizo la definición de un nuevo referencial para la acción pública a partir de un nuevo marco constitucional. Estudio la definición de los problemas públicos y la construcción de las agendas gubernamentales. Más adelante, en el nivel meso analizo el proceso de formulación y diseño de instrumentos de una política concreta. Finalmente en el nivel micro analizo la implementación de esta política en un territorio específico. El periodo de la investigación va desde el año 2007 hasta el 2013.

Esta investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se aplica el enfoque en las capacidades en el proceso de las políticas del *buen vivir* en Ecuador? Esta pregunta surge de la siguiente constatación: en la última década varios países de América Latina han llevado a cabo procesos de innovación y rediseño institucional. Estos procesos forman parte de lo que se ha conocido como neo-constitucionalismo. El fenómeno del neo-constitucionalismo en América Latina estaría marcado por una “profunda y extensiva materialización de las constituciones [que] reconocen los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de los pueblos indígenas” (Ávila, 2011:60). Este fenómeno comienza con la Constitución brasileña en 1988 y continúa con las más recientes constituciones latinoamericanas como la boliviana o la ecuatoriana a fines de la primera década de 2000. En Ecuador, la Constitución de 2008 instituye un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Art. 1). Determina además que el objetivo de la organización política es alcanzar el *buen vivir* o *sumak kawsay* (Preámbulo). Entre otros deberes primordiales del estado está el deber de “garantizar el efectivo goce de los derechos” y “en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (Art. 3). Éstos y otros derechos como el trabajo, la vivienda, la cultura, la comunicación y el ambiente sano, son denominados aquí como *derechos del buen vivir*. En su conjunto éstos hacen

referencia a los llamados derechos sociales. Especialmente relevante para esta investigación es la determinación constitucional según la cual el “contenido de los derechos se desarrollará a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas” (Art. 11. Lit. 8). Las políticas públicas se constituyen así en una forma de garantía y en los medios a través de los cuales se “harán efectivos el buen vivir y todos los derechos” (Art. 85. Lit.1. PNBV, 2009: 44). Por lo tanto, y de aquí en adelante, “las políticas públicas estarían sujetas a los parámetros constitucionales y al control constitucional” (Ávila, 2011: 129).

En estos nuevos marcos constitucionales el proceso de las políticas públicas se ha vuelto más significativo, pero también plantea varios desafíos. Al asignar a las políticas públicas, constitucionalmente, el rol de instrumento para la realización de los derechos sociales se hace inevitable la confluencia de dos corrientes tradicionalmente distintas para el tratamiento de los asuntos públicos. Por un lado está la concepción de un estado activo que debe intervenir para mejorar el “bienestar” de la población; esta concepción generalmente ha tenido un carácter programático y ha sido el campo de estudios de la teoría de la decisión y de la economía del bienestar. Y, por otro lado, está la concepción de un estado garante de derechos, que se abstiene de actuar para no obstaculizar la libertad de las personas en el ejercicio de sus derechos, especialmente – de aquellos que se han reconocido como exigibles– concepción que con frecuencia, aparece vinculada al campo de la jurisprudencia y a los estudios políticos sobre ciudadanía y democracia. De manera general y en base al ensayo histórico de Marshall, los derechos sociales han sido considerados como derechos de tercera generación que solo se hacen efectivos después que los derechos civiles y políticos se han realizado (Marshall, 1949. Pisarello, 2007). Análogamente existe una tesis –muy difundida– según la cual los derechos sociales solo pueden ser objeto de tutela por parte del estado una vez que las sociedades han alcanzado un crecimiento económico suficiente como para invertir recursos en su bienestar social (Rostow, 1974. Wilensky, 1975). Sin embargo, hay que notar que en América Latina las trayectorias en la construcción de ciudadanía parecen diferir considerablemente del relato marshalliano, así también las trayectorias de cambio estructural en la región han seguido una configuración muy distinta en las principales variables (económicas, sociales y políticas) que dieron origen

al Estado de Bienestar en las “democracias capitalistas desarrolladas” (Esping-Andersen, 1998. Rama, 2001).

Ahora bien, cuando los derechos sociales son parte del marco normativo constitucional, –y esta sería la principal característica de un *estado de derechos*– la atención y tratamiento de los problemas públicos relacionados con los derechos sociales adquiere, al mismo tiempo, un carácter programático y de exigibilidad. Este doble ámbito de acción para la realización de los derechos sociales, en el caso del Ecuador, *derechos del buen vivir*, conlleva la necesidad de nuevos métodos de análisis y decisión para las políticas públicas. La definición de un marco analítico y conceptual para el proceso de las políticas públicas de garantía de derechos sociales es aún incipiente en la región (Gacitúa-Marió, *et al*, 2009). En los dos primeros capítulos de esta tesis exploro un marco analítico y conceptual que resulte adecuado para este proceso.

Después de la llamada “década perdida” –y de un inestable y heterogéneo crecimiento económico en los años 90– a inicios del nuevo milenio la región comenzó a mostrar un conjunto de transformaciones en el que se podían advertir signos de una tendencia hacia políticas sociales más igualitarias y democráticas. Esto sin alcanzar aún los niveles de crecimiento y consumo de los países industrializados. Según Rama este nuevo escenario de relaciones entre fuerzas sociales y políticas, habría sido dispuesto por varios factores, entre ellos: la disminución del crecimiento demográfico; el incremento de los niveles educativos; un mayor poder relativo de grupos sociales anteriormente excluidos; la pérdida de poder de los sectores más recalcitrantes de la política partidista; el afianzamiento de las prácticas democráticas; y el surgimiento de nuevos liderazgos (Rama, 2001: 12). Todos estos factores estarían relacionados con los procesos de rediseño institucional conocidos como neo-constitucionalismo (Ávila, 2011). Y sin embargo no se puede afirmar que en esta nueva fase los países estén avanzando decididamente en el proceso de incorporar un régimen de bienestar más cercano a la tradición noroccidental. Existen diferencias y particularidades que son propias de los países de la región cuyo desarrollo debe observarse en el marco contextualizado de su trayectoria económica y política. Es probable que estemos frente a la configuración de “un modelo específico de régimen de bienestar” (Rama, 2001). Las políticas públicas de garantía de derechos sociales son los componentes de este

régimen que aún se encuentra en proceso de configuración. En esta tesis trato de comprender ese proceso.

Mi campo de investigación es el *análisis de políticas públicas*. Puesto que este análisis puede realizarse desde distintas perspectivas epistemológicas y metodológicas, una primera tarea será definir mi perspectiva en estos dos ámbitos del conocimiento. El Capítulo I está dedicado a estas definiciones y consta de tres apartados: una descripción básica del concepto de políticas públicas; una revisión general de los enfoques epistemológicos y analíticos para el análisis de las políticas públicas; y finalmente una definición del marco analítico y metodológico que usaré en esta investigación.

En la descripción de las políticas no trato de establecer una definición teórica taxativa sobre las políticas públicas. Me concentro en algunas de sus características más relevantes. Describo a las políticas como constructos cognitivos y como fenómenos empíricos. Entiendo a las políticas como constructos –orientados a la solución de problemas públicos– que requieren de un proceso cognitivo que implica el ámbito de lo normativo, de lo teórico y de lo técnico. Describo también a las políticas públicas como una realidad empírica que emerge como resultado de un conjunto de interacciones y prácticas –más o menos articuladas– entre una pluralidad de actores.

Más adelante exploro distintos abordajes epistemológicos para el análisis de las políticas. Para ello sigo a Torgerson quien identificó tres perspectivas desde las cuales se ha abordado la relación entre políticas y conocimiento: la primera corresponde al llamado “sueño ilustrado”. En el segundo abordaje epistemológico el analista de políticas ha perdido la ingenuidad ilustrada y sabe que el poder y la política utilizan el conocimiento a su favor. Según esta perspectiva los actores de las políticas buscarán siempre maximizar su propio interés a través de sus decisiones. Este es el terreno de la *rational choice*. Desde esta perspectiva no existe bien común y menos una forma de decisión social que conduzca al bien común, solo existen intereses individuales. Finalmente, en la tercera perspectiva presentada por Torgerson, se reconoce el valor del conocimiento técnico y científico pero no se ignora la dimensión simbólica, política y valorativa del proceso de las políticas. En esta perspectiva se asume que los individuos persiguen sus propios intereses a través de sus decisiones, pero también se considera que existen formas de interacción y de regulación social que son colectivas y que requieren métodos de decisión colectiva. Esta forma de abordar el estudio de las

políticas sale de los dominios burocráticos y observa el contexto más amplio en el que ocurre el proceso de las políticas. Según Torgerson, esta última perspectiva a la que llama *pos-positivista*, es la que ofrece un camino para reconstruir el proceso de las políticas. Esta es la perspectiva que asumiré en esta investigación.

En el tercer apartado de este Capítulo defino el objetivo de mi investigación y construyo un marco analítico acorde a ese objetivo. A partir de la instigadora pregunta de Lasswell sobre el *policy analysis* ¿conocimiento para qué? hago una opción por un *análisis orientado hacia las políticas*, y trato de defender un punto de vista según el cual el análisis de las políticas puede ser *sobre el proceso* de las políticas (*knowledge of*) y *para el proceso* de las políticas (*knowledge in*). Es decir, considero que es posible generar conocimiento acerca del proceso de las políticas públicas de manera que éste sea incorporado al mismo proceso. Con este objetivo exploro en profundidad la heurística del ciclo de las políticas, pues ésta corresponde a dicha orientación. Observo que si bien la heurística del ciclo tiene ciertas ventajas como aquella de permitir al analista ordenar la comprensión de un proceso, de suyo complejo, en cambio tiene limitaciones para un abordaje más integral y crítico como el que suponen los enfoques pos-positivistas. Así construyo un esquema analítico que incorpora aportes de otros enfoques. Estos contribuyen a ampliar la heurística del esquema del ciclo. Y si bien desde los años 80 los análisis de políticas se han enfocado en una única etapa o elemento del ciclo, en esta investigación propongo abordar el análisis a partir de la contextualidad en la que se desarrolla el proceso de la política; no observo este proceso como una variable independiente del ámbito estatal sino como una variable dependiente de otros factores del contexto nacional e internacional, así como de la interacción entre una diversidad de actores. Por supuesto no asumo el ciclo del proceso como un modelo causal, ni siquiera secuencial, sino como un esquema cuya abstracción permite ordenar el proceso. Pero lo que finalmente busco es conocer la forma en que realmente ocurre el proceso de las políticas. En este esquema trato de integrar las principales variables de la dimensión simbólica con las variables de la dimensión material y operativa del proceso en sus tres niveles: macro, meso y micro. Al final del Capítulo I presento la propuesta del esquema analítico que seguiré en esta investigación.

En el capítulo II indago por un marco conceptual que resulte más apropiado para mi caso de estudio. Exploro los paradigmas que caracterizan el campo del análisis de las políticas sociales. El estudio de Espin-Andersen (1998) con su explicación de los regímenes de bienestar en los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) constituye un punto de partida común para los estudios sobre las políticas sociales de los estados de bienestar. En la última década han aparecido varios estudios dedicados a aplicar las distintas tipologías de los *regímenes de bienestar* a los procesos seguidos en materia de derechos sociales en América Latina, pero al parecer, la transposición no ha sido precisamente fructífera en términos teóricos. Hay quienes sostienen la imposibilidad de aplicar o usar los paradigmas de bienestar de unas sociedades sobre otras estructuralmente distintas. Se argumenta que “las características de los puntos de partida de las democracias industriales occidentales no se pueden reproducir” por lo tanto es necesario desarrollar metodologías de análisis que permitan entender el propio proceso de despliegue de las políticas sociales en cada región. Barba (2006) ha señalado que, puesto que la región ni es homogénea en sí misma, ni presenta trayectorias similares a las seguidas en la conformación de políticas sociales de los países noroccidentales, “no hay razón para suponer que los únicos arreglos institucionales posibles sean los que han predominado en las grandes economías de la OCDE”. Parafraseando a Barba se podría añadir que tampoco hay razón para suponer que la única forma de abordar el análisis de las políticas sociales en la región sea a partir de la tipología de los *regímenes de bienestar*. Puesto que en el nivel macro del proceso que aquí me interesa analizar, no se habla de *bienestar* sino de *buen vivir*, y, puesto que entre los elementos constitutivos del *buen vivir*, se establece una relación importante entre *derechos del buen vivir* y capacidades (Cfr. PNBV, 2009), mi intención aquí es estudiar estas políticas siguiendo el marco conceptual del enfoque en las capacidades.

En el Capítulo II analizo en profundidad el enfoque en las capacidades. La noción de capacidad surge a partir de una reflexión de Amartya Sen sobre algún aspecto en el cual fueran plausibles las demandas de igualdad. Este concepto ha sido ampliamente promovido como un marco normativo para conceptualizar cuestiones como el bienestar y el desarrollo. Este enfoque suele utilizarse en un conjunto de ejercicios evaluativos de las opciones de política en función de lograr mejoras en la calidad de vida; se diferencia de otras formas de evaluación del bienestar que asumen

indicadores como la felicidad, los recursos, o el dinero (Deneulin, 2009: 19-21. Alkire, 2002: 14-18. Robeyns, 2011). Pero pocos han relacionado el enfoque en las capacidades con el análisis del proceso de las políticas de garantías sociales. En este Capítulo exploro esa relación. Las capacidades no son una categoría sustantiva, es decir, no se refieren a una mayor facultad cognitiva o física del individuo. Las capacidades, en la teoría de Sen, representan un espacio vacío en el cual se pueden analizar las demandas de igualdad entre distintos individuos. Allí caben muchas posibilidades cuya especificación y clausura siempre será objeto de discusión, evaluación y elección colectiva. Así, si a la filosofía de los derechos humanos le hace falta una teoría explicativa acerca de cómo los derechos se convierten en medidas concretas de bienestar, al enfoque de Sen en cambio, le hace falta la definición específica del contenido de las capacidades. Estas dos vertientes: derechos sociales y teoría de las capacidades, se complementan y aportan un conjunto de elementos a partir de los cuales se puede construir un marco normativo, conceptual y prospectivo para pensar el proceso de las políticas públicas orientadas a la garantía de derechos sociales. Entre los principales elementos que aporta este marco está la introducción de la pluralidad en la definición de objetivos sociales; la participación social sustantiva en la toma de decisiones; el reconocimiento y la valoración del conocimiento práctico y del saber local. El enfoque permite identificar los problemas públicos relacionados a las demandas de bienestar como derechos que exigen reparación, pero al mismo tiempo, y frente a las posiciones deontológicas que suele asumir la defensa de los derechos, el enfoque permite conectar –en un mismo ejercicio analítico– la reflexión sobre las formulaciones normativas y su materialización a través de las políticas. En el proceso de establecer los medios para satisfacer los derechos sociales surgen las restricciones entre lo deseable y lo factible, y es allí donde con frecuencia es necesario –a través del análisis– establecer un orden de prioridades para la acción. La principal conclusión de este Capítulo es que la factibilidad de los derechos sociales se puede construir progresivamente a través de las políticas y en medio de restricciones. Este marco conceptual y prospectivo unido al marco analítico de las políticas públicas del primer Capítulo, me sirven para abordar el estudio de caso en la segunda parte de esta tesis puesto que en los intentos oficialistas de definición más conceptual sobre el *buen vivir* se incluye explícitamente a las capacidades.



En el capítulo III, aplico el marco analítico al proceso de las políticas públicas en el Ecuador desde la perspectiva de su nivel macro. Puesto que mi marco analítico se interesa tanto por la dimensión simbólica como por la dimensión material y operativa del proceso de las políticas, en este Capítulo caracterizo el contexto macro para el surgimiento de las políticas públicas del *buen vivir*. Ese contexto de la acción pública está conformado por tres tipos de variables: instituciones, actores e ideas. Esta última variable, las ideas, es el principal objeto de la dimensión simbólica de las políticas. El concepto analítico que utilizo para explorar esta dimensión es el de “referencial”. Trato de identificar el referencial que caracteriza el periodo a partir del cual, en Ecuador, las políticas públicas tienen la función de realizar los derechos sociales. Encuentro que a partir de la Constitución de 2008 se busca instituir el *buen vivir* o *sumak kawsay* como nuevo referencial de la acción pública.

Según Muller la construcción de un nuevo referencial surge de un proceso doble en el ámbito político: de la construcción de un nuevo sentido común, que es un proceso predominantemente social y de la toma del poder para instituir ese sentido, que es un proceso político (Muller, 2010: 125). Un referencial conforma una estructura cognitiva y de sentido (valores, normas, procedimientos, imágenes) que informa y justifica las decisiones sobre las políticas. Pero como muchas nociones referenciales acerca de un orden social deseado, el *buen vivir* o *sumak kawsay* es aún una categoría en disputa. Quizá tanto como lo ha sido la noción de bienestar a lo largo del siglo XX. En Ecuador el *buen vivir* parece surgir de una configuración particular entre los efectos acumulados de la aplicación de las reformas de los años 90, una recuperación importante de la economía a partir del 2005 y un cambio en las actitudes políticas de la población, especialmente de las clases medias. Esta convergencia de variables dispone el escenario para un recambio de actores en la esfera política. Aquellos que mejor logren interpretar el problema, argumentar sobre sus causas y sus posibles soluciones, serán también quienes agencien la representación estructurada y estructurante del nuevo referencial de la acción pública. Así llega el *buen vivir* o *sumak kawsay* a la Constitución del 2008. Ambos términos dan nombre a un conjunto de demandas planteadas por distintos grupos sociales desde hace varios años en contra del modelo neoliberal.

Sobre el *buen vivir* o *sumak kawsay* existen varias opciones interpretativas. Mientras el *buen vivir* parece expresar una visión adaptativa del concepto de *bienestar*,

característico de las economías industriales capitalistas y de sociedades democráticas, en cambio, el *sumak kawsay* correspondería a una visión más comunitaria de las relaciones sociales y a una relación no jerarquizada del individuo sobre la naturaleza.

Si bien varios analistas han generado una corriente de reflexión para dotar a la noción del *buen vivir* de una estructura teórico-conceptual más estable y específica, los voceros gubernamentales –especialmente en el último año– se han referido al *buen vivir* como “una idea movilizadora”, “una utopía en constante construcción colectiva, en constante cambio” (ver discursos 3 y 16). Pero para que esta noción realmente sirva como punto de referencia para la acción pública es necesario fijar su contenido en puntos específicos que permitan el paso a la dimensión operativa, es decir, a la acción concreta en las políticas. En la Constitución esta fijación de sentido puede verse en la inédita *articulación* que se hace entre la garantía de derechos, incluidos los derechos del *buen vivir*, y el mandato de su realización progresiva a través de la planificación y de las políticas públicas (Art. 11. Lit.8). El marco normativo establece una primera condición de posibilidad para las políticas públicas de garantías sociales.

El análisis de la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 muestra el proceso a través del cual se intenta materializar este horizonte normativo. El plan se conformó al mismo tiempo como agenda gubernamental que infundió el proceso constituyente y como instrumento estratégico a partir del cual se buscaba poner en marcha las nuevas disposiciones constitucionales. Parte de la estrategia general del PNBV fue implementar políticas públicas que promuevan el ejercicio real de los derechos y amplíen las capacidades de la población (PNBV, 2009: 9). Incluso uno de los doce objetivos del PNBV es “mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” (PNBV, 2009:161). En el PNBV se establece una relación conceptual importante, aunque no siempre clara, entre el referencial global del *buen vivir*, los derechos del buen vivir y el enfoque de las capacidades como referencial sectorial de las políticas de garantías sociales. Y quizá es por esta falta de claridad que, al contrario de la amplitud de posibilidades que ofrece el espacio de las capacidades en la teoría de Sen, en el PNBV y en algunas medidas de política, la noción de capacidades parece clausurar su contenido en una concepción más estrecha de la capacidad como desarrollo y acumulación de conocimientos, como el “talento humano” necesario para apuntalar el cambio de la matriz productiva (PNBV, 2009: 96,102-116).

Las políticas pueden ser, efectivamente, un instrumento del poder para ejercer la dominación de unos sobre otros (como mecanismos instituidos), pero en un entorno democrático, fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, el proceso de las políticas puede también ofrecer la ocasión para la confrontación razonada de distintas concepciones de la realidad y del orden social (Cfr. Roth, 2010: 18-22, 51-55) y con ello puede generar una oportunidad para la emancipación (como mecanismos instituyentes) de aquellos a quienes el poder va dejando por fuera de sus narraciones homogeneizantes. Analizar la dimensión simbólica de las políticas, desde un enfoque cognitivo, permite tomar nota del proceso de construcción del orden social, de la construcción de sentido en la política y de las posibilidades que éste abre para el proceso más específico de las políticas públicas de garantías sociales, pues en un contexto de acción pública, cada vez más “hacer política, es hacer políticas públicas.” (Muller, 2010: 104).

La investigación muestra que a pesar de las innovaciones y de las condiciones de posibilidad para un proceso más plural de las políticas, por otro lado, existen prácticas contradictorias, especialmente en lo relacionado a la estrategia de largo plazo planteada en el PNBV. Parecería que la noción de referencial es una clave de interpretación para comprender el cambio en las políticas pero no es suficiente para entender la continuidad en medio de ese cambio. Para entender este traslape entre ruptura y continuidad recurro a la teoría del sistema simbólico de Bourdieu. Encuentro que los marcos referenciales cognitivos están compuestos por uno o más campos de conocimiento según el fenómeno que tratan de explicar. En cada campo existe un orden simbólico establecido. Así mismo en cada campo conviven la ortodoxia como guardiana de ese orden y la heterodoxia que lo desafía. Pero donde realmente se sostiene el orden es en la *doxa*. Un conjunto de ideas, definiciones, clasificaciones, y creencias que se toman por verdaderas y naturales porque han sido establecidas como axiomas de origen en ese campo (Bourdieu, 1997:121). En términos de políticas públicas, parecería entonces que un cambio en el referencial global ocurre cuando ese orden, en los campos determinantes para la acción pública, es subvertido. Este cambio no supone solamente el disenso acerca de uno u otro aspecto dentro de un campo, supone una reconversión total de las imágenes, valores, normas e hipótesis causales que estructuran ese campo. La pregunta que surge, entonces, es si nociones como el *buen vivir* o *sumak kawsay*, subvierten o no el orden

simbólico establecido por el referencial de la modernización, o si éstos continúan definiendo la realidad, los problemas y las soluciones, según las categorías establecidas por el discurso del desarrollo dentro del referencial de la modernización. Hay indicios para concluir que si bien en el nivel simbólico se buscó subvertir ese orden, en el nivel estratégico y operativo, la *doxa* de la modernización y del desarrollo continúa estable y sigue configurando las opciones de políticas. Este hallazgo me permite concluir que la hipótesis del cambio en las políticas como el paso de un paradigma a otro o de un referencial a otro, planteada por algunos autores del enfoque cognitivo, en la práctica, no ocurre de manera taxativa ni en oposición o divergencia total con las políticas anteriores, más que inconmensurabilidad o giros rupturistas se observan continuidades en distintos niveles. Parecería que en los procesos de cambio, suelen permanecer elementos de las políticas anteriores y de sus instrumentos. A esta característica del proceso la he llamado *efecto de la doxa*.

En esta tesis me propongo integrar el análisis de la dimensión cognitiva con el análisis de la dimensión material y operativa del proceso de las políticas. De manera que el análisis, aun en su aproximación cognitiva, permita mantener una orientación hacia las políticas. Con este propósito en el Capítulo IV presento un análisis de nivel meso. Aquí indago por el proceso de formulación la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (PRAMIE) declarada como prioridad por el Gobierno Nacional a mediados del 2009. Este Capítulo está organizado en tres apartados: en el primer apartado a manera de introducción identifiqué el contexto, los regímenes internacionales, los acuerdos, las instituciones, los actores, las ideas, argumentos y visiones que disponen el escenario para la problematización de la DCI en la segunda posguerra. Encuentro que la DCI se construyó principalmente como un objeto en el campo discursivo del desarrollo. La articulación de la DCI como causa y efecto de la pobreza y después como obstáculo para el desarrollo económico, terminó por dotar a las políticas de una visión instrumental. Es decir, la erradicación de la DCI se va a convertir en un medio para asegurar el desarrollo económico de un país y no en el resultado de la realización de derechos sociales fundamentales como la salud, la educación, la alimentación o unas condiciones de vida básicas. En el segundo apartado de este Capítulo analizo la trayectoria que lleva al problema de la DCI desde las agendas institucionales de varias organizaciones de un régimen internacional hasta la

agenda de decisiones del Gobierno Nacional en el 2009. El relato traza un largo trayecto de casi 70 años en los que la DCI estuvo en la agenda de distintas instituciones, y en distintos niveles, para finalmente pasar a la agenda de decisiones. En el tercer apartado describo la articulación programática desde el PNBV con el nivel intersectorial en el que se diseñó la PRAMIE, analizo el proceso a través del cual se formuló la política y se definió la estrategia de intervención (Programa INTI en el 2009 y Estrategia Acción Nutrición, EAN en el 2010). Aquí describo los principales componentes de la política, algunos resultados hasta noviembre del 2013 y los principales elementos de la nueva estrategia para el periodo 2014-2017. Todos los resultados se basan en estudios y fuentes oficiales. De esta revisión surge la siguiente conclusión: durante el periodo de la intervención (con política) la DCI habría disminuido a un ritmo mucho más lento que en periodos anteriores (sin política). Se observa además un manejo confuso en los indicadores sobre la DCI. Un procedimiento *ad hoc* seguido para la construcción y comparación de los indicadores de la DCI a fines del 2013, conduce a los funcionarios responsables de la PRAMIE, a una interpretación muy particular sobre sus resultados.

En el Capítulo V analizo el nivel micro de la política, su operativización en un territorio particular, los procesos que se siguieron y los actores locales que intervinieron para implementar la política. El estudio está realizado en dos comunidades y en las oficinas ministeriales de la provincia de Cotopaxi, una de las provincias priorizadas para la intervención. En este Capítulo también presento un análisis de tipo etnográfico e interpretativo acerca de la implementación de la EAN. Con este componente de mi investigación busco incluir el punto de vista de las personas destinatarias de la política. Al tratarse de una política dirigida a niños menores de cinco años y a mujeres en edad fértil, trato de observar, a través del propio testimonio de las madres, los efectos de la implementación de los instrumentos de la PRAMIE en la ampliación de sus capacidades. Es decir, indago en qué medida los bienes y servicios a los que tienen acceso a través de la EAN les dieron más oportunidades reales, más libertad para poder ser y hacer aquello que valoran como proyecto de vida. Intento también observar las prácticas del estado –a través de sus funcionarios– en sus relaciones con los usuarios de los servicios estatales. Incluso mi propia experiencia como solicitante de información durante esta investigación me permitió caracterizar estas interacciones. Siguiendo la perspectiva pospositivista acerca del proceso de las políticas, en este apartado se

evidencia como el conocimiento local, el sentido común, el diálogo y la participación de los destinatarios en la formulación de la política habrían aportado ese saber práctico que no está disponible para las tecnocracias, aún con todos sus meritos profesionales y sus sofisticados sistemas de información. Con este estudio de campo, ilustro el proceso real de las políticas con situaciones del contexto, historias personales y el punto de vista de los destinatarios de la política.

Al final de la tesis extraigo algunas conclusiones generales sobre la metodología, sobre el objeto de estudio y sobre el proceso de investigación. Los hallazgos sobre el proceso de la PRAMIE me permiten concluir que precisamente el carácter de “acelerada” que tuvo la intervención pudo haber influido en su bajo resultado respecto a su meta. La urgencia de la gestión por resultados rápidos y visibles llevó a decisiones tecnocráticas que pudieron estar correctamente planteadas en el nivel teórico pero que no tuvieron ni el tiempo ni el debate necesarios para adaptar el modelo de intervención a la realidad local. Si bien en la formulación se pretendió seguir un proceso racional de decisión que partió de un marco teórico y de una hipótesis causal que consideraba un conjunto de factores determinantes de la DCI, en cambio, la implementación se llevó a cabo sin conocer las relaciones concretas entre esos factores determinantes, por lo tanto se ignoraba el peso específico de cada factor en cada caso. Desde este desconocimiento, y bajo esta urgencia, finalmente se privilegiaron productos y servicios que en el actual contexto de las comunidades intervenidas, podrían estar escasamente relacionados con los factores más determinantes de la DCI. En cambio se observa que otros factores considerados de mayor incidencia, tuvieron una escasa o nula implementación. Éstos últimos se consideran factores estructurales cuya atención y tratamiento requiere del acuerdo y la negociación con otros actores sociales y estatales por fuera de la esfera del ejecutivo (en el caso del agua) y que solo pueden modificarse en el mediano y largo plazo (en el caso de la educación de la madre). Así, parecería que en la formulación y en la implementación de la PRAMIE sigue vigente una razón instrumental y no un compromiso con la realización de los derechos ni con la ampliación de la libertad.

Estos hallazgos unidos a la observación sobre un manejo excepcional de los indicadores permiten conjeturar que aún bajo un marco normativo basado en la garantía de derechos sociales se pueden establecer modalidades de gestión de lo público que priorizan decisiones guiadas por el cálculo estratégico de aquello que maximiza el interés de funcionarios y autoridades. Esta probabilidad siempre presente en la acción

pública confirma la necesidad de contar con un marco analítico, prospectivo y evaluativo, que sea coherente con la realización de los derechos del *buen vivir*. La política y las políticas conforman un sistema de acción en el que la falibilidad humana se revela a sí misma y donde se muestran con claridad las consecuencias de las decisiones de unos sobre otros (Deneulin, 2006). Debido a esto, el proceso de las políticas necesita métodos de toma de decisiones y de control por parte de la ciudadanía hacia el estado, métodos que hagan menos frágiles y vulnerables los arreglos sociales. Las políticas públicas orientadas a la realización de los derechos requieren de un sistema público de evaluación con respecto a sus objetivos y a sus resultados. Pero ese sistema todavía no existe. La inexistencia de un sistema público de evaluación de políticas hace posible que cuatro años después de la implementación de la PRAMIE se pueda ignorar las metas y los indicadores que sirvieron de línea de base para su instrumentación, o que se pueda considerar exitosa una estrategia por la efectividad en el cumplimiento de ciertas actividades, sin llegar a evaluar sus efectos reales en los sujetos de la política y mucho menos su impacto en la prevalencia de la DCI.

La principal contribución de esta investigación es abrir un campo para reflexionar sobre lo que está en juego en el proceso de las políticas públicas orientadas a la realización de los derechos sociales o derechos del *buen vivir*. Para ello propongo un “reacomodo creativo” del esquema analítico y una “ampliación del mapa conceptual” para el análisis de las políticas públicas de garantías sociales, ya sea con fines descriptivos, prospectivos o evaluativos (Cfr. Parsons, 2007: 53). Así, esta tesis presenta un marco amplio para repensar el proceso de las políticas públicas a través de la ampliación de las capacidades. Este marco integra el análisis de la dimensión simbólica de las políticas y el análisis de su dimensión operativa. Los métodos democráticos de decisión y elección colectiva son una clave para articular ambas dimensiones. Finalmente esta investigación hace visible la necesidad de contar con un método público de evaluación de las políticas públicas. Un método que permita tanto a los funcionarios del estado como a los actores sociales aprender sobre la acción pública e incorporar ese aprendizaje en el mismo proceso de las políticas, de manera que éstas sean, efectivamente, instrumentos para solucionar los problemas sociales más acuciantes y para ampliar la libertad de las personas.

## CAPÍTULO I MARCO TEORICO PARA EL ANÁLISIS DE POLITICAS PÚBLICAS

### Introducción

El objetivo de este Capítulo es establecer un marco para el análisis de las políticas públicas. El Capítulo está dividido en tres secciones. En la primera presento algunas características descriptivas de las políticas públicas que me servirán como premisas de investigación. Asumo las políticas como constructos teóricos-técnicos y políticos orientados a fines públicos. Las describo también como fenómenos empíricos que emergen de un conjunto de prácticas más o menos articuladas entre una pluralidad de actores. Con estas premisas queda establecida la doble dimensión simbólica y material del proceso de las políticas.

En la segunda sección retomo a Torgerson (1986) y defino el abordaje epistemológico para el análisis de las políticas. Entre tres perspectivas: el positivismo y su deriva empiricista; el realismo del cálculo estratégico; y el postpositivismo; asumo la tercera perspectiva por considerar que el proceso de las políticas es un proceso técnico que requiere del conocimiento científico, pero también es un proceso político que implica la interacción entre actores con distintas visiones e intereses, y además es, o puede ser, un proceso social de aprendizaje. Al tratar de responder a la pregunta de Lasswell (1951) ¿conocimiento para qué? opto por un *análisis orientado a las políticas* y trato de defender un punto de vista según el cual el análisis de las políticas puede ser al mismo tiempo *sobre el proceso* de las políticas y *para el proceso* de las políticas. Hago un breve repaso de los modelos y enfoques para el análisis de las políticas. Observo que los distintos enfoques buscan explicar alguna característica del complejo proceso de las políticas y por ello centran la atención en una u otra variable. Mi estrategia metodológica es adoptar un marco analítico amplio que permita integrar las dos dimensiones del proceso; la dimensión simbólica y la dimensión material-empírica.

En la tercera sección, defino el marco analítico de esta investigación. Para ello parto de la heurística del ciclo e incorporo varios conceptos interpretativos. Incorporo el análisis contextual y el concepto de acción pública; busco mantener una visión integral del proceso. Describo el esquema analítico general que propongo para esta investigación, y a continuación desgloso los elementos analíticos para cada etapa del proceso.



## **Definiciones básicas**

Existen cada vez nuevas definiciones de políticas públicas y no es mi intención revisar todas ellas o llegar a definir taxativamente qué son las políticas públicas. Me conformaré con identificar algunos elementos o características comunes reconocidas por la mayoría de autores.

En general los estudiosos de este campo convienen en que las políticas públicas son marcos orientadores y conjuntos de decisiones que se expresan en cursos de acción, estos cursos de acción son regulados por una autoridad pública y llevados a cabo por diversos actores –dentro y fuera del estado– con la intención de solucionar problemas públicos o de realizar objetivos considerados socialmente deseables. Al ser decisiones y acciones intencionales orientadas a determinados fines públicos, las políticas implican perspectivas y valoraciones sobre el mundo social y sobre el orden político. La decisión de actuar (o de no hacerlo) sobre una situación considerada socialmente problemática, conlleva distintos tipos de análisis, evaluación de opciones; cálculo de consecuencias; elección entre alternativas; elección de los medios para alcanzar ciertos objetivos, etc. (Roth, 2010: 18-22. Meny y Thoenig, 1992: 89-94. Aguilar, 2009: 14-17. Muller, 2010: 67-69. Parsosn, 2007: 47-48. Howlett et al, 2009: 6. Subirats et al, 2012: 36). Tanto los principios orientadores como las valoraciones y otras formas de análisis corresponden a la dimensión simbólica de las políticas. En esta dimensión se define el deber ser de las políticas según alguna perspectiva de la realidad y del mundo social. Ahora bien, una vez puestas en marcha las políticas, éstas generan resultados –previstos e imprevistos– que tienen efectos en las opciones y en el comportamiento de los individuos, así como en la forma en que se organiza la vida social. De ahí que se pueda afirmar que las políticas son también fenómenos empíricos, que movilizan recursos, producen bienes o servicios y generan resultados e impactos en las condiciones de la realidad. También existen factores y condiciones materiales del entorno – como la tecnología, los recursos, las condiciones ambientales, etc. – que determinan el proceso de las políticas. Estos elementos operativos de la gestión de las políticas y de su entorno corresponden a lo que aquí llamaremos su dimensión material y empírica.

De entre varias características asignadas a las políticas, me interesa resaltar cuatro; a) su carácter de constructo técnico-político es decir de una elaboración intencional en base a elementos cognitivos y normativos; b) su concreción en un

fenómeno empírico que resulta de las decisiones y acciones de varios actores; c) la orientación hacia problemas públicos y a su solución en forma de objetivos sociales; d) su carácter derivado de la autoridad pública en interacción con la sociedad.

a) La primera característica de “constructo técnico-político” se refiere a que las políticas son el resultado de un proceso analítico organizado en base a un conjunto de elementos cognitivos; valores, conocimientos teóricos y técnicos, representaciones de los hechos. Esta es su dimensión simbólica. Toda política pública se fundamenta en alguna teoría del orden y del cambio social, estas teorías se han construido en base a representaciones del tipo de sociedad o de resultado social que se “debería” alcanzar. De la confrontación entre aquello que percibimos de la realidad con la visión que tenemos del deber ser de la realidad, surge la concepción de un problema público, es decir, de aquello que impide avanzar en dirección a un estado de cosas deseado. Los problemas públicos se construyen en base a relaciones de causalidad que contienen tanto juicios normativos como técnicos (Meny y Thoenig, 1992: 96. Aguilar 2009: 18). Así, a la formulación de las políticas le antecede siempre alguna una imagen de cómo es y de cómo debería funcionar ese mundo. Con base en estas imágenes unas situaciones se consideran deseables y otras problemáticas. Es dentro de este marco de representaciones que los actores van a definir el problema y a evaluar sus consecuencias, van a confrontar las posibles soluciones y a organizar sus propuestas de acción. Este conjunto de elementos normativos-cognitivos, es denominado por Muller como “el referencial global” de las políticas. Dentro de esa representación global de la realidad cada campo de políticas (económicas, energéticas, agrícolas, sociales, etc.) genera sus propios referenciales para tratar con los problemas más específicos del sector, estos serían los “referenciales sectoriales” (Muller, 2010: 112-113,123. Howlett *et al*, 2009: 6). Esto no significa que todo problema público sea una mera representación simbólica o carezca de una existencia objetiva, significa que aún para los problemas más evidentes, como por ejemplo el hambre o la contaminación ambiental, existen distintas interpretaciones sobre sus causas, sus efectos y sobre las medidas más apropiadas para solucionarlos (Roth, 2010: 22. Meny y Thoenig, 1992: 96. Rochefort y Cobb, 1995: 5-6). La visión normativa que subyace a las políticas va a definir su estructura (objetivos, instrumentos, estándares). Los valores se expresan en los objetivos de las políticas mientras que las relaciones causales (o algoritmos) que articulan los problemas con sus soluciones

generan cierto tipo de estrategias que van a tomar forma operativa en instrumentos y estándares. Todo el contenido de una política se podría describir como la selección de un objetivo y de los medios para alcanzar ese objetivo (Hall, 1993: 1-20 y Deneulin, 2009: 20. Fischer, 2003: 10).

b) Segunda característica: las políticas constituyen también un fenómeno empírico que se manifiesta a través de rutinas institucionalizadas, de instrumentos, de comportamientos y estrategias por parte de distintos actores. Una política pública no es aquello que reza en los folios ministeriales como declaración de intenciones de la administración de turno, una política es aquello que efectivamente moviliza saberes, recursos y actores y que tiene efectos en las condiciones sociales, en las opciones y en la vida cotidiana de las personas. El proceso de las políticas está influenciado no solo por las ideas y creencias de los actores sino por un conjunto de condiciones internas y externas al contexto más inmediato de las políticas, entre estas variables se pueden citar las normas constitucionales, las condiciones económicas, la relación de fuerzas en el campo político en determinado momento, la tecnología y otras (Aguilar, 1992: 23. Howlett et al, 2009: 10. Muller, 2010: 45. Meny y Thoenig, 1992: 7-9. Sabatier, 1993:29). Las políticas por lo tanto tienen una dimensión objetiva y concreta que las determina.

c) Tercera característica: varios autores, desde Lasswell, han descrito a las políticas públicas como medios o herramientas para solucionar problemas públicos. Identificar problemas y formular posibles soluciones está en el origen de las políticas. Esta articulación: problema-solución, conlleva procesos de decisión, disyuntivas entre objetivos o entre alternativas de solución para un mismo objetivo, deliberaciones y competición entre teorías y métodos. Para comprender las políticas es necesario analizar los problemas públicos que les dieron origen y observar los contextos específicos en los que estos problemas fueron construidos e identificados como tales. El análisis del contexto, las distintas variables que inciden en los problemas y las relaciones entre variables, es un requisito para comprender el contenido de las políticas. Los problemas públicos suelen tener múltiples factores causales cuyo estudio y análisis corresponde a distintas campos del saber, de ahí que en su orientación hacia los problemas públicos las políticas suelen integrar varias áreas de conocimiento (Deleon, 2006: 40. Howlett, 2009: 4). Pero si bien los problemas públicos son el objeto de las políticas esto no significa

que necesariamente toda política solucione un problema público, de hecho muchas políticas generan nuevos problemas. La orientación distintiva de las políticas hacia los problemas públicos no debería conducirnos a ignorar que con frecuencia las políticas también funcionan como simple instrumento del poder para ejercer la dominación de un grupo sobre otro dentro de una sociedad (Subirats et al, 2012: 36).

Efectivamente, las políticas pueden ser vistas como respuestas programáticas a los problemas públicos, como instrumentos del poder o como una extensión de la lucha política. Por ello el análisis del proceso de las políticas debe considerar el funcionamiento del estado y la distribución del poder dentro de un sistema político<sup>1</sup> (Hill, 2009: 26). Como “instrumentos de transformación de la realidad social o de conservación del orden social, no se puede desconocer que las políticas son un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación” (Roth, 2010: 22). Un rasgo distintivo de la decisión en las políticas, es que al ejecutarse impone unos valores sobre otros, y por lo tanto se privilegian las preferencias de unos grupos sobre otros. El compromiso con determinados valores implica una asignación distintiva de recursos. Cómo y por qué razones debe favorecerse los valores defendidos por el “grupo A” sobre aquellos defendidos por el “grupo B”, la respuesta a esta cuestión es siempre una decisión política (Lindblom, 1997: 40). Esto permite ver que las políticas (*policy*) no están separadas de la política (*politics*), y que por lo tanto constituyen un espacio para la disputa, para la dominación, pero también para la emancipación<sup>2</sup>. Como Muller y Jobert anotan: no se puede ni se debe separar el juego político de la acción pública, pues las políticas públicas representan un momento específico de la lucha política global, es

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, entre las teorías del poder de las cuales suelen partir los análisis de políticas están la teoría del pluralismo político y de la democracia representativa de la cual se deriva la perspectiva de redes y coaliciones en las políticas; la perspectiva marxista y del elitismo político de la cual se desprenden algunos análisis sobre el determinismo de las variables económicas y de la globalización en las políticas; la teoría del institucionalismo que ha dado lugar a los análisis comparativos y de las variables institucionales que afectan el proceso de las políticas. Hill menciona cuatro perspectivas contemporáneas para el proceso de las políticas: gobierno representativo que responde a la voluntad popular; gobierno pluralista en el que la voluntad popular prevalece sobre los intereses grupales en competencia; gobierno de una élite no representativa o sujeto a influencias externas; gobierno impredecible y caótico sacudido por múltiples presiones. En los últimos años se observan análisis que buscan integrar, hasta cierto punto, distintas perspectivas sobre el poder en un amplio rango de posiciones intermedias entre la concentración y el equilibrio y entre el caos y el orden (véase Hill, 2009: 26 y 108).

<sup>2</sup> Asumiendo que la política no es sólo la lucha por el poder sino también un medio para la libertad (Arendt, 1997: 91). “Si el sentido de la política es la libertad, es en este espacio [donde se pueden buscar las transformaciones, puesto que las personas] en la medida en que pueden actuar, son capaces de llevar a cabo lo improbable e imprevisible y de llevarlo a cabo continuamente” (Arendt, 1997: 66).

decir forman parte del ámbito de lo político. “Lo político” corresponde a esa dimensión antagónica constitutiva de las sociedades humanas, mientras que la política es el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden y se organiza la convivencia en medio de la conflictividad derivada de lo político (Mouffe, 2007: 15-21). Las políticas son parte de esas prácticas e instituciones. Consecuentemente el proceso de las políticas también puede convertirse en instituyente del orden social y en ese sentido presenta una oportunidad para la transformación social y para la emancipación: para que aquellos a quienes el poder excluye de sus visiones homogenizantes puedan presentar sus posiciones y sus demandas. En ese sentido las políticas también constituyen un mecanismo para la ampliación de la democracia (Muller y Jobert, 1997 *cit pos* Jolly, 2010: 234).

d) La cuarta característica: las políticas definen un espacio de interrelación entre el estado y la sociedad. Las políticas públicas son establecidas por la autoridad pública y su manejo y control se lleva a cabo a través de los distintos componentes del aparato estatal dotados de legitimidad<sup>3</sup>. Ahora bien, aún desde las visiones más estado-céntricas acerca de las políticas se admitiría que el estado no es el único actor del proceso. Aunque la autoridad pública, a través del estado, posee la legitimidad y la capacidad para promover la puesta en marcha de las políticas públicas, sus modalidades de operación son cada vez más interactivas con el mercado y la sociedad. A partir de los años 80 varios procesos de transformación económica y política hicieron evidente que el estado ya no constituía el actor monopólico y en muchos casos tampoco el más relevante para las políticas. Múltiples actores, bajo distintas modalidades de articulación, comenzaron a intervenir activamente en el proceso de las políticas. Esto coincide con la concurrencia de otros fenómenos como la liberalización económica, la regionalización europea, o la reducción de los ámbitos de intervención del Estado de Bienestar en países industrializados. Ese giro en las formas de acción estatal y en las interrelaciones del estado, la sociedad y el mercado, generó un nuevo escenario para el análisis de las políticas. Sin embargo, y aun después de toda la teorización sobre la “minimización” o el “vaciamiento del estado” las instituciones estatales aún mantienen,

---

<sup>3</sup> En el caso del Ecuador por ejemplo todos los ministerios y secretarías de la administración pública son rectores de políticas. Los gobiernos locales cantonales también pueden establecer políticas locales para el territorio bajo su administración y dentro de las competencias correspondientes.

quizá ya no el monopolio, pero si la capacidad de dirección y coordinación de las acciones orientadas a resolver los problemas públicos (Roth, 2006: 66).

Para teorizar sobre los cambios observados en los años 80 Muller propuso avanzar la disciplina del análisis de las políticas públicas hacia una “sociología de la acción pública” (Muller, 2000). Ésta disciplina naciente analiza las lógicas de acción en el espacio creado por las interacciones entre la sociedad y el estado. Interacciones que dan lugar a nuevas formas de regulación, distintas condiciones para el ejercicio de la soberanía y de la autoridad, a nuevas formas de construcción de legitimidad de lo político y de legitimación del poder (Commaille, 2009: 417). Esta aproximación sociológica observa a las políticas como resultado de la acción pública. La acción pública es un concepto central en esta investigación. Por acción pública entenderé aquí las diversas formas de coordinación entre el estado y la sociedad con el objetivo de dar solución a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Se trata de articulaciones más o menos coordinadas entre actividades estatales y acciones sociales adoptadas mediante procesos de colaboración (a través de la cooperación cívica) y conflicto (a través de la crítica social y oposición política). El alcance de la acción pública va más allá de las acciones del estado y consiste en aquello que es hecho por y para el público (Sen y Drèze, 1989: vii). La acción pública hace referencia al proceso mediante el cual “las sociedades contemporáneas definen y califican los problemas colectivos y elaboran respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997: 28). Las políticas públicas son el resultado de un complejo sistema de acción pública poli-céntrica, es decir, de un proceso que involucra a diversos actores que actúan en distintos niveles y siguen distintas lógicas de acción. En medio de esta pluralidad surgen esquemas interactivos de toma de decisiones mediados por la cooperación y el conflicto hasta llegar a establecer modos de regulación negociados (Massardier, 2003: 82).

### **Conocimiento y políticas**

La relación entre conocimiento y políticas es fundacional para la disciplina del análisis de las políticas. Pero esta relación no siempre se ha concebido de la misma manera. Torgerson identificó tres corrientes epistemológicas para abordar esta relación: a) el positivismo del sueño ilustrado y su deriva en el empiricismo, b) el realismo del cálculo

estratégico (aunque el autor no lo llamó así) y c) un conjunto de nuevos paradigmas identificados como postpositivismo (Torgerson, 1992: 98).

La primera corriente corresponde al sueño ilustrado de “abolir la política y poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana mediante la administración ordenada de las cosas basada en el conocimiento objetivo”. Este anhelo de fundamentar los asuntos públicos sobre bases racionales y científicas apareció durante la ilustración en el siglo XVIII y se fortaleció con el advenimiento del positivismo en la Europa del siglo XIX. Frente a los formidables cambios que trajo la primera industrialización, se confiaba en que la ciencia también proveería los conocimientos necesarios para poner orden en la sociedad y “hacer progresar a la humanidad” (Torgerson, 1992: 199-200). Bajo esta concepción se asumía que el análisis de políticas (*policy analysis*) podría reemplazar a la política (*politics*) (Lindblom, 1991: 19). Para los reformadores del siglo XIX el análisis de políticas debía seguir los métodos de la investigación científica, debía referirse únicamente a los hechos y así estaría libre de valores. El análisis consistía en comprobar hipótesis a través de la recolección de datos empíricos (Roth, 2007: 35). La relevancia otorgada a los datos y a los hechos en la comprensión del mundo condujo al empiricismo<sup>4</sup> y al instrumentalismo. Torgerson habla de esta deriva como la “otra cara” del sueño ilustrado: el análisis se deshizo de cuestiones básicas inherentes a su objeto de estudio como la búsqueda de un orden social racional. El conocimiento instrumental puede ser aplicado eficazmente para profundizar un sistema democrático o para apuntalar regímenes autoritarios. El sueño ilustrado de “felicidad y progreso por la vía del conocimiento” se puede convertir en la pesadilla de una máquina burocrática al servicio del poder (Torgerson, 1992: 203-207). Ahora bien, esta forma de conocimiento no es capaz de responder a la pregunta sobre qué objetivos deben perseguir las políticas públicas. Los objetivos públicos están determinados por valores, no por hechos. Los análisis de políticas elaborados a fines de los años 70 e inicios de los años ochenta

---

<sup>4</sup> Es necesario hacer la distinción entre Empirismo y empiricismo. El empirismo es un supuesto epistemológico según el cual todo conocimiento humano procede de la experiencia, y, por tanto, no existiría conocimiento innato. El empiricismo: es una norma metodológica según la cual para poseer un conocimiento fiable y válido es necesario obtenerlo mediante su observación y medición/registro como la única vía de acceso al conocimiento. Esta norma contrastaría con el racionalismo que resalta la razón como vía de acceso al conocimiento. Ambos términos no son conceptos independientes puesto que ambos comparten en común el sentido de la experiencia pero tampoco son sinónimos (Schuster, 2002:34)

serían un ejemplo de la deriva empiricista<sup>5</sup>. La proliferación de este tipo de análisis muestra el triunfo de una *razón instrumental*, es decir, muestra el uso de la razón como instrumento de dominación, primero de las cosas y después de todas las relaciones (Horkheimer, 1992: 12).

Una amplia variedad de análisis institucionales elaborados por planificadores y funcionarios públicos suelen seguir una aproximación instrumental. Pues como legado del sueño ilustrado, se considera que la mayor disponibilidad de información y el manejo especializado de sofisticadas tecnologías permitirán la previsión meticulosa de todos los aspectos relacionados con la transformación social buscada. Sin embargo, estas prácticas han mostrado su lado oscuro cuando centradas en objetivos no democráticos, terminan por convertir a la población en un medio para alcanzar los objetivos de una élite o para hacer prevalecer la razón de estado<sup>6</sup>. Ciertamente la razón instrumental es indispensable para poner en marcha las políticas, pero no reemplaza ni suprime la reflexión sobre los objetivos de las políticas.

En el segundo abordaje descrito por Torgerson, el análisis de políticas ya no es pensado ingenuamente como “la victoria del conocimiento sobre la política”, sino que demuestra “la dominación de la política sobre el conocimiento” (Torgerson, 1992: 206). Podemos identificar esta perspectiva como el realismo del cálculo estratégico, aunque

---

<sup>5</sup> Fischer se refiere a la metodología empiricista muy extendida a inicios de los años 80 como un “fetiche metodológico” utilizado para realizar análisis cuantitativos cada vez más rigurosos y, sin embargo, cuyos resultados servían para influir en temas de política cada vez más estrechos (Fischer, 2003: viii).

<sup>6</sup> La modalidad de intervención estatal en el mundo social con el fin de atender lo que se considera un problema público podría ubicarse en algún punto entre dos extremos: en un extremo como objetivo de control por parte del gobierno sobre la población a través de la noción de “seguridad”; y en el otro extremo como respuesta a las luchas y reivindicaciones de la población por mayores libertades. (Véanse por ejemplo *Seguridad, población y territorio* de M. Foucault, 2004 y *El fin de los derechos humanos* de C. Douzinas, 2008). El ordenamiento social planeado, suele presentarse como un medio para mejorar las condiciones de vida de la población, pero por sus mismas características burocráticas suele ignorar características esenciales y las particularidades del funcionamiento real de la sociedad al tiempo que excluye el conocimiento y el saber hacer local. Varios ejemplos de estas intervenciones planificadas son presentados por J. Scott (1998) en *Seeing like State*. En la medida en que esta forma de ordenamiento ignora el proceso social informal o peor aún lo suprime, el resultado corre un alto riesgo de fracaso tanto para aquellos a los que se intenta beneficiar como para aquellos que lo implementan. Scott caracteriza el forjamiento de los estados modernos sobre una base de conocimientos y prácticas que permitan la racionalización y la estandarización de la población con el afán de hacerla más legible para el poder público. Esto implica necesariamente la simplificación y abstracción de la población. Scott observa que varias de sus prácticas y consecuencias de este afán de racionalización y estandarización pueden verse aún en estados contemporáneos que aspiran a modernizar sus sociedades a través de programas de ingeniería social. Los fracasos de muchas iniciativas de desarrollo en los llamados “países del tercer mundo” y en los países de Europa del Este podrían ser vistos como fallas en este intento modernista del “intervencionismo utópico” del estado para controlar y domesticar a las poblaciones (Scott, 1998: 2-3)



Torgerson no la llamó así. En esta perspectiva ni los analistas de políticas ni los hacedores de políticas son sujetos neutrales que proponen cambios de técnicas y procedimientos según lo dicta la razón y en función de los resultados de sus investigaciones, éstos simplemente responden a sus propios intereses y a los intereses de los grupos de poder a los que sirven (Hartle 1976 *cit pos* en Torgerson, 1992: 205). El supuesto de la neutralidad valorativa solo habría logrado “inhibir las cuestiones fundamentales del contexto político” en el que se estudian las políticas y generar analistas y análisis de carácter acomodaticio que fabricaban recetas a la medida o que venían a reforzar la ideología política de la fracción en el poder (Kariel *cit pos* Torgerson, 1992: 206). El “aura tecnocrática” que dejó el sueño ilustrado, fue aprovechada por ciertos políticos que –a través de los analistas– usaban el argumento de “la técnica” y de “la razón” para adornar su retórica y como parte del mismo ejercicio del poder. Así la técnica y el método se volvieron un instrumento al servicio de micro-poderes dentro del aparato estatal (Torgerson, 1998: 208, 211). Esta segunda postura epistemológica estaría asociada a los análisis que aplicaban las teorías del *rational choice* en la administración pública. En esta perspectiva los funcionarios públicos y los tomadores de decisión son actores que persiguen sus propios intereses, la certeza de la efectividad en el comportamiento y la acción de estos actores nunca es absoluta, pero su probabilidad puede ser incrementada mediante incentivos acordes con esos intereses, tal como ocurre en el mercado<sup>7</sup>. Aquí es la política la que reemplaza al análisis (Lindblom, 1991: 30). La visión del político y del funcionario público como individuos motivados

---

<sup>7</sup> La introducción de la lógica de la empresa privada en la administración pública en base a incentivos y medición de resultados muestra los extremos de la instrumentalidad en la crítica que hace A. Curtis en *The Trap* (documental de la BBC). La investigación muestra cómo los gerentes de hospitales públicos buscaban cumplir con los estándares y metas de gestión manipulando el sistema. A partir de las reformas administrativas impuestas desde la perspectiva del *public management* en Inglaterra (la llamada “revolución en los servicios públicos” bajo la dirección de Gordon Brown) comenzaron a observarse “ingeniosas estrategias”. Por ejemplo, para cumplir con la meta de reducir la lista de espera de cirugías, se programaban primero las más simples que podían hacerse en menos tiempo y se dejaban al final las más complicadas, éstas últimas por supuesto eran las que más comprometían la vida de los pacientes; también se preguntaba a los pacientes cuándo estarían de vacaciones y luego se programaba la próxima visita para esa fecha, así el paciente desistía de la consulta, pero el resultado era que el hospital había disminuido su lista de espera. Estrategias similares se aplicaban para reducir el tiempo de espera por atención en emergencias; los pacientes en sala de espera eran visitados por una “saludadora” que no aplicaba curación alguna pero que ofrecía “atención”; para reducir el número de pacientes que permanecían en camillas quitaron las ruedas y las renombraron como “camas”. En otro ejemplo se muestra que la policía de Lothie había reducido la incidencia de la criminalidad (la más exitosa en los últimos 25 años) mediante una ingeniosa reclasificación de los delitos en la que las “agresiones, atracos e incendios provocados” pasaron a ser simples “incidentes sospechosos” y ya no se incluían en el indicador general como delitos (Curtis, 2007; Cap. II: 38:00).

únicamente por sus propios intereses; la negación del supuesto de racionalidad en las decisiones públicas; la imposibilidad de agregar los intereses individuales en una misma decisión colectiva, formaron parte de una crítica fundamental a la intervención del estado y a la planificación nacional. Esta crítica también sirvió para la defensa del libre mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos (Garson, 1992: 166).

El tercer abordaje identificado por Torgerson se presenta como una fórmula metodológica inspirada en las nuevas epistemologías de las ciencias sociales. Este abordaje está relacionado con los resultados de los análisis de evaluación de impacto en los años 90, especialmente las evaluaciones *ex ante* para analizar la factibilidad de los grandes proyectos de inversión<sup>8</sup>. Estos análisis surgieron de una amplia preocupación social que ponía en cuestión el ritmo y la dirección de la industrialización en ciertas localidades. Las evaluaciones mostraban que algunos impactos son más fáciles de predecir que otros, algunas consecuencias son controlables y otras no. La naturaleza de los asuntos humanos desafía constantemente a los planificadores, por lo tanto, si se ha de evaluar el impacto de una manera adecuada, es necesario incluir la impredecibilidad

---

<sup>8</sup> El autor toma como ejemplo de este tercer abordaje al “Informe Berger”, una investigación *ex ante* sobre el probable impacto de la instalación de un gasoducto sobre el valle de MacKenzie en Canadá en 1977. Torgerson señala: “lo que pudo haber sido un ejercicio analítico de rutina se convirtió en un elemento fundamental de transformación política e histórica del norte de Canadá”. Aunque el proyecto era apoyado por las grandes corporaciones petroleras, éste no fue aprobado por el gabinete debido, entre otras cosas, a la recomendación negativa del análisis *ex ante*. Lo que hizo tan significativo al Informe Berger fue su enfoque, pues consideraba al análisis de políticas como un proceso social y un foro abierto que permitió la presencia y la articulación de intereses y perspectivas divergentes. Se solicitaron varios informes técnicos sobre distintos aspectos del problema del gasoducto. Estos estudios se comparaban y evaluaban mutuamente “mediante réplicas, refutaciones y cruzamiento de información, el debate se desarrolló con un alto grado de finura”. Pero estos informes fueron solo un componente. El proceso de análisis promovió la participación de los miembros del público a nivel nacional y regional, y de varias audiencias públicas formales y comunitarias. Las audiencias formales incluían testimonios bajo juramento y confrontación de la información de los testigos, evitando caer en una rigidez legal que le habría quitado vida al proceso. Los participantes podían aportar información y solicitarla de otros, los nativos del valle, así como los grupos ambientalistas, tuvieron apoyo financiero para desarrollar estudios y estar en igualdad de condiciones con las grandes empresas petroleras. Se estableció una modalidad de foro para facilitar la participación de las comunidades indígenas de la región los participantes podían hablar en su propio idioma, “los nativos presentaron sus argumentos de forma reflexiva y coherente”, las consultas comunitarias fueron decisivas: “ningún tratado o discusión de carácter académico, ninguna presentación formal de demandas de los pueblos indígenas [...] podría haber ofrecido un panorama de las metas y aspiraciones de la población tan preciso y vivo como su propio testimonio”. Si bien la investigación promovió la participación conservó una perspectiva amplia sobre la política en el desarrollo regional. El informe describe la divergencia básica entre dos visiones: una por la modernización e industrialización de la región y la generación de empleo, y otra que miraba el territorio como su patria, el espacio sobre el cual desarrollan su vida y sobre cuyas transformaciones requerían tener control y capacidad de decisión. La investigación tuvo resultados más allá del proyecto del gasoducto, tuvo un impacto cultural y político en los pueblos indígenas que, en convergencia con otros elementos, dará origen a cambios institucionales muy significativos (Torgerson, 1992: 218-225)

y las cuestiones de naturaleza intangible que afectan de manera fundamental el comportamiento y la vida de las personas. En este abordaje, el análisis de políticas no esquivaba la tensión entre la vertiente tecnocrática y la vertiente participativa. “El cultivo de la razón en los asuntos públicos permanece, pero el significado de la razón ha cambiado junto con el significado de la política” (Torgerson, 1992: 225). El conocimiento y la política no son vías alternas para el manejo de los asuntos públicos: pueden ser vías complementarias. Pero esa relación no está dada. Las políticas no son solo la aplicación del conocimiento puro al servicio de los planes burocráticos ni son solo la máscara tecnocrática de la *real politik* al servicio del poder. Aunque podrían convertirse en ello. Las políticas son el resultado de una multiplicidad de interacciones (Lindblom, 1991: 39-41) en las que el conocimiento y política se funden, el análisis por lo tanto puede servir para mejorar la comprensión de esas interacciones (conocimiento sobre) o para mejorar las interacciones mismas (conocimiento para). Según Torgerson, en esta “tercera cara del análisis” es donde aún hay espacio para una reconciliación entre la investigación racional y el mundo real de las políticas. Esta perspectiva establece un compromiso explícito con un proceso de decisión de políticas que incluye la participación de varios grupos involucrados, el intercambio de información entre distintos actores, la confrontación de distintas cosmovisiones sobre la sociedad y el mundo, desde una pluralidad epistémica. Así, la construcción de las políticas se vuelve un proceso político en el que muchas veces se expresan valores contradictorios, pero también es un proceso en el que es posible articular intereses. Aquí el proceso de decisión deja de estar “enclaustrado” en los dominios burocráticos y pasa a ser un proceso interactivo en el que las alternativas se valoran y evalúan colectivamente. Un proceso de este tipo incluye una pluralidad de conocimientos e información relevante que pertenece tanto al campo de las ciencias físicas como a las ciencias sociales; tanto al conocimiento teórico como al saber práctico local, incluye valores y hechos (Berger *cit* pos Torgerson, 1992: 226). En esta aproximación, el análisis de políticas incorpora consideraciones profundas sobre la forma en que se toman las decisiones colectivas.

Torgerson asocia estas nuevas perspectivas con la corriente epistemológica “postpositivista”<sup>9</sup>. Dentro de ésta surgieron, posteriormente, diversas posiciones: una de éstas corresponde a aquellos analistas que, influenciados por la corriente pos-moderna, consideran que no existen problemas públicos sino solo percepciones sociales subjetivas acerca de qué es o qué no es un problema. El peligro en esta postura es adoptar una actitud impasible hacia lo público y hacia los problemas públicos. Si se acepta que existen cuestiones colectivas cuyo tratamiento es relevante para la convivencia humana, entonces es necesario también reconocer que el conocimiento puede ayudar a mejorar dichas cuestiones, aunque no de la manera objetivista que asumiría la ciencia social positiva (Parsons, 2007: 107-108). Esta es la postura que asumo en esta tesis.

Mi perspectiva epistemológica comulga con varias de las premisas identificadas por Torgerson en la corriente postpositivista. Desde esta perspectiva trato de integrar la dimensión simbólica y la dimensión material del proceso de las políticas, pues considero que la realidad es múltiple y que el proceso de las políticas responde a una multiplicidad de factores y relaciones. La comprensión de esa realidad, aunque nunca es cabal, siempre es necesaria como paso previo para su transformación. El conocimiento puede ser útil para aliviar las cuestiones que plantea la vida en común, pero su construcción y aplicación en los procesos de cambio social, también requiere de un ejercicio democrático. Asumo que tanto la política como el análisis son funciones constitutivas del proceso de las políticas. Considero que la objetividad es posible en ciertas áreas de conocimiento, pero que cuando las decisiones colectivas implican valores, no podemos recurrir a la objetividad absoluta, la posibilidad de verdad o de objetividad sobre determinados aspectos valorativos del mundo social radica en el diálogo y en el acuerdo intersubjetivo que, por otro lado, nunca puede ser determinado *a priori* ni es definitivo. Considero que la capacidad de determinación o los efectos de las condiciones materiales, pueden, hasta cierto punto, ser modificados por la acción humana, a su vez, la acción humana es moldeada por factores como las normas, los valores, las creencias, el conocimiento, los intereses, las necesidades, etc. Así mismo, la capacidad de determinación de estos factores puede ser modificada a través de la construcción de nuevos sentidos y de nuevos consensos. Las políticas pueden

---

<sup>9</sup> Otros autores identifican cuatro paradigmas en los que se fundamentan los marcos para el análisis de políticas públicas; el positivismo, la teoría crítica, el constructivismo y el post-positivismo (ver Parsons, 2007: 105 y Roth, 2007:35)

efectivamente ser un instrumento del poder, para la dominación y la producción de un determinado orden social. No obstante, en un entorno democrático, las políticas también ofrecen la ocasión para la confrontación razonada de distintas concepciones de la realidad y del orden social, y esa ocasión encierra la oportunidad para la construcción de un orden más democrático que permita la ampliación de la libertad. Mi aproximación no se funda completamente en la epistemología constructivista pues considero que la realidad no es solo una construcción social sino que hay condiciones de la realidad que pre-existen al proceso de las políticas. Considero que la realidad social puede ser modificada a través de la acción humana, aunque siempre en medio de restricciones. Tampoco asumo que todo diálogo pueda realizarse en situaciones ideales de habla, pues el ámbito de lo político es agónico por naturaleza (Mouffe, 2007: 27). Sin embargo, al igual que Forester, considero que el proceso de las políticas públicas es también una oportunidad para buscar, a través del diálogo, alguna fórmula de entendimiento mutuo que no esté mediada por la dominación de unos sobre otros (Forester, 1993: 1-14).

### *¿Conocimiento para qué?*

El análisis o el estudio de las políticas públicas surge como disciplina académica a partir de la propuesta de Harold Lasswell en 1951. Él llamó “ciencias de política” a este nuevo campo que incluía a un conjunto de disciplinas dedicadas a “explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas”. Estas disciplinas serían las encargadas “de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Lasswell, 1992: 102). El objetivo de la *policy science* era racionalizar este proceso para asegurar un mejor resultado en las políticas. Entendiéndose como mejor resultado aquel que, guiado por valores democráticos, contribuiría a la realización de la dignidad humana (Lasswell, 1992: 103. Parsons, 2007: 52). El objetivo de un analista de políticas, entonces, sería generar conocimientos para que, las decisiones que inevitablemente se deben tomar en el proceso de las políticas, fueran cada vez más informadas y orientadas a la solución de problemas públicos. La perspectiva distintiva de la naciente ciencia era su orientación en función de los problemas públicos. Esta perspectiva requería: contextualidad, multi-disciplinariedad y síntesis de ideas y técnicas. Desde esta perspectiva, un analista aporta un "reacomodo creativo" al análisis de los problemas y expande el mapa conceptual que suelen utilizar

los especialistas para el tratamiento de esos problemas. Esta concepción sobre la función de los analistas y del análisis de las políticas públicas se conoce como *orientación hacia las políticas* (Lasswell, 1992: 80-103. Parsons, 2007:53). Esta tesis se alinea con esta perspectiva.

La orientación hacia las políticas puede tener dos alcances; el primero y más general es el *conocimiento del proceso* de las políticas (*knowledge of*) que “comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas”. El segundo se refiere al *conocimiento en o para* las cuestiones más específicas que plantea la hechura de las políticas (*knowledge in*). Este último se refiere a aquellos conocimientos útiles para la toma de decisiones (por ejemplo la correlación entre variables económicas para evaluar las consecuencias de la aplicación de una política de estabilización monetaria). Así las ciencias de las políticas podían aplicar y generar conocimiento *sobre* el proceso y *para* las decisiones de políticas (Lasswell, 1992: 105).

La forma en que se desarrollaron los estudios y los análisis de políticas en Estados Unidos en los años siguientes condujo a asumir el análisis *sobre el proceso* (o *policy analysis*) como un ejercicio analítico alternativo al análisis *para el proceso* de las políticas (o *policy making*) dando lugar a una primera escisión en función de los objetivos que perseguían las investigaciones desde este campo (Aguilar, 1992: 69). Muchos análisis *sobre el proceso* de las políticas han servido para mostrar como la acción del estado puede generar resultados distintos, y en algunos casos adversos, a aquello que se buscaba con su diseño inicial. Sin embargo este conocimiento *sobre el proceso* no siempre se incorpora a nuevos procesos de toma de decisiones. Es más frecuente la incorporación de conocimientos técnicos *en* aspectos muy específicos *para las decisiones* de políticas; éstos pueden mejorar ciertos aspectos instrumentales de las políticas pero no necesariamente mejoran el proceso mismo de la hechura de las políticas. Ahora bien, si consideramos que tanto el conocimiento *para el proceso* (ej. la correlación entre variables económicas) es complementario al conocimiento *sobre el proceso* (ej. la forma en que se toman las decisiones de política económica) entonces se puede considerar también que no son mutuamente excluyentes; ciertamente algunos analistas de políticas pueden estar interesados en adelantar la comprensión de las políticas, otros pueden estar interesados en mejorar la calidad de las políticas, pero otros podrían estar interesados en perseguir ambos objetivos a la vez (Hill, 2009: 24-25).

Ahora bien, el objetivo de extraer aprendizajes del proceso de las políticas y aplicar esos aprendizajes en forma de conocimientos al mismo proceso “para mejorarlo” podría llevar al analista a la trampa del sueño ilustrado (o del intervencionismo utópico: ver nota 6. Pág. 32). La misma propuesta de Lasswell podría ser identificada con el “sueño ilustrado” si no fuese porque parte de esa propuesta era el reconocimiento de la inevitable influencia de la realidad contextual en el proceso de las políticas y el reconocimiento explícito de los valores (ej. la democracia y la dignidad humana) como variable del análisis. En la deriva posterior de los análisis de políticas ambos elementos fueron reemplazados por un racionalismo mecánico. Para evitar la trampa del racionalismo, algunos analistas se concentraron en observar y describir las variables que determinan las decisiones de políticas en el mundo real (ver March y Olsen, 1979). Los estudios netamente descriptivos aportan poco para mejorar el proceso o los resultados de las políticas. Si bien es necesario entender la realidad del proceso de las políticas (por irracional que este parezca) los análisis de políticas también pueden arrojar luz sobre cómo podría mejorar ese proceso (ver Etzioni, 1992: 274. Hill, 2009: 6). Una clave para evitar una u otra trampa está en mantener claridad acerca de cuándo y cómo el análisis cumple un rol descriptivo, normativo o prospectivo<sup>10</sup>.

En esta investigación pretendo retomar la *orientación hacia las políticas*. La finalidad de un análisis de políticas que siga esta orientación puede ser la de proponer nuevas síntesis analíticas que permitan extraer aprendizajes *sobre y para* democratizar las interacciones en el tratamiento de los problemas públicos.

### *Marcos y enfoques para el análisis de políticas*

Hasta aquí he tratado de definir mi objeto de estudio (las políticas públicas); mi aproximación epistemológica a ese objeto (post-positivista); y el objetivo para realizar este análisis (orientado a las políticas); ahora es necesario definir un método para este tipo de análisis. Como señaló Wildavsky: los análisis de políticas se caracterizan por una amplia gama de marcos y estrategias analíticas cuyos contenidos específicos se van

---

<sup>10</sup> El análisis normativo implica analizar los valores que orientan las políticas de bienestar o de desarrollo, aclarar la relación entre medios y fines, valorar y decidir entre fines u objetivos alternativos. El análisis descriptivo de las políticas consiste en producir información fáctica y estadística, acerca de las variables relevantes de un problema o fenómeno y de sus relaciones. El análisis prospectivo en cambio consiste en prever una serie de acciones para generar una situación de cambio en cierta dirección, este análisis necesita tanto del análisis normativo como del descriptivo para proyectar la acción hacia el futuro (Deneulin, 2009; 19-21. Miklos, et al, 2008; 22).

a determinar en función de “aquello que resulta adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema” (Wildavsky, 1979: 15 *cit pos* Parsons, 2007: 63).

El primer marco conceptual para el análisis de las políticas surge de la misma *orientación hacia las políticas* de Lasswell<sup>11</sup>. En su visión la *policy science* estaba destinada a convertirse en una *teoría general de la elección* sobre los asuntos públicos<sup>12</sup> (Garson, 1992: 152). Del marco orientado hacia las políticas surgió el modelo secuencial del proceso de las políticas. Después de Lasswell varios autores desarrollaron y modificaron este modelo hasta dar con lo que más adelante se conocerá como el ciclo de las políticas (Cfr. Jones, 1970. Anderson, 1975. Deleon, 1983). Sin embargo, y a partir de Lindblom (1959), muchos autores criticaron el esquema del ciclo por distintas razones. Si bien la orientación a las políticas y el modelo por etapas se basaba en el modelo de la decisión racional, en la práctica las políticas requerían no solo de un proceso ordenado y racional de planeación, sino también de una estrategia de viabilidad política que incluyera el análisis de los apoyos, las metas y los valores implicados (Meltsner, 1992: 368-369). Lindblom propuso como alternativa el modelo “incrementalista”. Según Lindblom una vez implementadas las políticas éstas cambian de manera gradual en base a pequeñas modificaciones marginales. Las políticas se rehacen sin cesar –mediante aproximaciones sucesivas– hacia objetivos que también se van modificando a la luz de nuevas consideraciones (Lindblom, 1992: 219).

---

<sup>11</sup> Ciertamente la perspectiva de Lasswell denota una acentuada confianza en la posibilidad de aplicar los conocimientos científicos dentro de un proceso racional de toma de decisiones. No hay que olvidar que Lasswell nos habla desde el contexto inmediato de la posguerra cuando se cernía la amenaza de una guerra nuclear y las ideologías capitalista y comunista dividían al mundo. La orientación hacia las políticas era una forma –según Lasswell– de “prevenir el descontento social y la difusión del comunismo en el mundo” tanto en los estados que resultaron perdedores de la guerra (Alemania y Japón) como en un conjunto de países recién conformados a partir de la independencia de varias ex colonias. Durante la guerra fría el “terror del comunismo” motivó varias medidas de bienestar por parte de los estados para evitar la adhesión de las clases populares o de los países pobres (ver Garson, 1992: 155-157, 159).

<sup>12</sup> La teoría general de las decisiones analiza cómo las personas eligen de entre un conjunto de alternativas posibles, aquella que le conduce al mejor resultado dadas sus preferencias. Esta teoría establece unas condiciones lógicas que deben cumplirse para que la elección se considere racional. La racionalidad se refiere al cumplimiento de las condiciones lógico-formales establecidas a priori para el análisis. Frente a un conjunto de opciones y siguiendo las condiciones lógicas el decisor identifica las posibles consecuencias de cada opción, estas consecuencias se puedan ordenar según preferencias entre pares. Se supone que, dado su conjunto factible de opciones, el individuo elegirá aquella que tenga las mejores consecuencias. En principio la teoría clásica de la decisión asumía que los individuos disponen de información completa sobre las opciones y sobre sus consecuencias, sin embargo H. Simon demostró que en las decisiones reales casi nunca disponemos de toda la información sobre las opciones o de todos los elementos de juicio para evaluar las consecuencias, o del tiempo necesario para seguir un paso a paso ordenado para maximizar el resultado. En la vida real, los individuos se conforman con soluciones medianamente satisfactorias dadas ciertas limitaciones (J. Simonsen, 1994: 2).



Otra perspectiva crítica con el modelo del ciclo fue la *ventana de oportunidad* de Kingdon según la cual las políticas no surgen tanto como solución racional a un problema sino por la contingencia en la configuración de tres corrientes; los problemas, las soluciones y la política. Estas variables pueden funcionar independientemente, pero en determinado momento entran en correlación y conforman una “ventana de oportunidad” a partir de la cual ciertos temas logran entrar en la agenda política (Kingdon, 2003: 85-88). March y Olsen propusieron el modelo del “cesto de basura” como una metáfora para describir el caos en el que surgen las decisiones en la administración pública<sup>13</sup>. Empíricamente, las decisiones suelen tomarse con base en mayor o menor información y en función de otros factores como el tiempo, los recursos de los actores, la presión y oportunidad política (Howlett, *et al*, 2009: 142-156). Estas nuevas explicaciones surgieron como hipótesis más realistas que aquella que suponía un proceso de decisión completamente racional en las políticas públicas.

Entre los críticos del modelo, se destacan especialmente aquellos analistas interesados en encontrar explicaciones causales al proceso de las políticas. En la línea de análisis causales –pero dentro de un marco más amplio de variables explicativas– encontramos al neo-institucionalismo en sus distintas vertientes (histórica, sociológica, económica). Para esta corriente la forma en que se estructuran las instituciones políticas explica en buena parte la forma en que se toman las decisiones de políticas. Con ‘instituciones’ no se refieren solo a las estructuras formales sino que incluyen las normas ampliamente asumidas y las regulaciones sociales. Las instituciones sociales y políticas son interdependientes, ambas son determinantes de los comportamientos individuales, de la acción colectiva y por lo tanto de las políticas públicas. El neo-institucionalismo reconoce una autonomía relativa más no absoluta de las instituciones frente a la sociedad, reconoce también la importancia de la acción simbólica para el entendimiento de la política. La conceptualización de las instituciones y el interés por estudiar su influencia en el comportamiento de los individuos, es un aporte teórico que

---

<sup>13</sup> En los casos estudiados por March y Olsen, los autores observaron que con frecuencia los formuladores de políticas ni siquiera estaban consientes de las relaciones causales implicadas en los problemas que atendían las políticas, los formuladores simplemente definían objetivos y medios pretendiendo seguir el modelo racional (Marh y Olsen cit pos Howlett, 2009: 145). Otros autores desde una perspectiva prescriptiva han propuesto que el proceso de toma de decisiones es (o debería ser) una mezcla del modelo racional e incremental (Etzioni, 1992: 274-277).

ha trascendido a muchos otros campos de las ciencias sociales (March y Olsen, 1984. Lascoumes, 2009. Roth, 2010).

Se pueden mencionar también un conjunto de enfoques apoyados en la epistemología constructivista, la teoría crítica y el análisis del discurso. En esta corriente se pueden identificar los estudios de Roe (1994), Fischer (2003), y Majone (2005). Estos análisis recuperan la dimensión argumentativa del proceso, en la cual radificaría la posibilidad de cambio en las políticas. Estos autores han sacado el análisis del casillero de la causalidad para devolverle al proceso de las políticas su carácter deliberativo y público. El análisis interpretativo de las políticas pone el acento en los significados que dan forma a las acciones e instituciones y a la manera en que esto ocurre. Los métodos de análisis interpretativo han hecho importantes aportes a este enfoque (Wagenaar, 2011:3). No obstante se observan diferencias sustantivas entre estos estudios respecto al objetivo del análisis y a las variables que consideran relevantes, por lo tanto en su conjunto, éstos no llegan a constituir un marco analítico integrado (Roth, 2010: 25-51).

Finalmente está el enfoque cognitivo que también surgió como una reacción crítica al modelo del ciclo y a la aproximación racional sobre la hechura de las políticas. El enfoque cognitivo privilegia el análisis de los elementos simbólicos, las ideas, las representaciones, las creencias sociales, pero también se interesa por el rol del conocimiento en la elaboración de las políticas (Cano, 2010: 214. Boussaguet *et al*, 2009:187). Entre los autores que han adoptado este enfoque para sus análisis, se destacan; Paul Sabatier (EEUU, 1993) quien plantea el modelo ACF (*Advocacy Coalitions Framework*). Peter Hall (Gran Bretaña, 1993) y su propuesta de “paradigma de políticas”; Pierre Muller y Bruno Jobert (Francia, 1987) quienes propusieron la existencia de un “referencial global y sectorial” que orienta los contenidos de las políticas.

Sabatier propuso el ACF o *marco de coaliciones promotoras* como alternativa al modelo secuencial (1993). El ACF ha tenido una amplia aplicación en los últimos años. Este marco asume la existencia de sub-sistemas conformados por varias coaliciones de políticas; es decir por grupos de actores de distintos ámbitos e instituciones que comparten un sistema de creencias y que tratan de influenciar en las decisiones gubernamentales sobre un área de políticas. Mientras que en el modelo del ciclo se ignoraba el papel de las ideas y creencias de los actores en el proceso de cambio de

políticas, el modelo de Sabatier plantea que el cambio es una función de dos tipos de factores: factores externos (estables y dinámicos) que disponen las restricciones y oportunidades de un subsistema de actores; y factores internos del subsistema (como las estrategias competitivas entre las coaliciones en determinado momento). El sistema de creencias en cada coalición mantiene la unidad y viabiliza la acción conjunta dentro de un sub-sistema de políticas (Sabatier, 2007: 189-199). Sabatier caracteriza al sistema de creencias en tres niveles; un núcleo duro de creencias ligadas a una visión general del mundo, fundamentos normativos, nociones de valor y axiomas ontológicos sobre ese mundo. Un núcleo de política, en el que descansan las cuestiones relacionadas a las estrategias básicas sobre lo que ha de hacerse para la realización de las creencias del núcleo duro y con respecto a los problemas sociales específicos. Y un último nivel en el que se ubican los aspectos secundarios e instrumentales requeridos para implementar el núcleo de creencias. Este núcleo es relativamente estable en el tiempo puesto que corresponde a cuestiones normativas aprendidas desde la infancia y no están sujetas a constatación empírica. Así, las creencias preexistentes condicionan fuertemente las percepciones de los actores, existe una tendencia a “ignorar” la información que no es consistente con las creencias preexistentes; actores de diferentes coaliciones pueden interpretar una misma situación de manera muy diferente (Sabatier, 2007: 194).

Peter Hall (1993) analizó el desplazamiento de la política macroeconómica (entre 1970 y 1989) desde una matriz keynesiana hacia una regulación de corte monetarista en Gran Bretaña. Este desplazamiento supuso cambios simultáneos en tres niveles de la estructura de las políticas: los estándares, los instrumentos y los objetivos. Hall afirma que para comprender este proceso se necesita analizar el papel que juegan las ideas en el proceso político. Inicialmente recurre al concepto de “aprendizaje social” utilizado por Hugh Heclo en un estudio de 1974 e identifica tres tipos de aprendizaje: de primero, segundo y tercer orden, según el nivel de la estructura de políticas donde ocurren los cambios. Para entender los cambios de tercer orden en el nivel de los objetivos de las políticas, Hall observa que estos ocurren “dentro de cierto sistema de ideas y de normas que [en determinado momento] resulta comprensible y plausible para los actores involucrados” (Hall, 1993:7). Advierte que este sistema opera no solo en el nivel de los objetivos de las políticas desde donde determina el tipo de instrumentos y estándares que pueden ser utilizados, sino que define la naturaleza misma de los

problemas públicos. La influencia de este sistema radica en que sus contenidos se dan por sentado y, en su conjunto, aparecen como inescrutables (Hall, 1993:7). La literatura del campo de las políticas –reconoce Hall– proporciona pocas orientaciones para “modelar” este tipo de fenómenos. Por ello recurre al concepto de Kuhn (1962) y define este sistema o marco interpretativo como “paradigma de políticas” (*policy paradigm*)<sup>14</sup>.

Los paradigmas, por definición, nunca son totalmente comparables en términos científicos o técnicos (Kuhn habló inicialmente de inconmensurabilidad), pues cada paradigma contiene su propia explicación de cómo funciona el mundo (Hall, 1993: 8-9). La preeminencia de un paradigma sobre otro no tiene que ver tanto con la corrección científica de las ideas sino con la capacidad de las distintas fracciones en conflicto para imponer su visión sobre el mundo. Esta adaptación del concepto de paradigma ha sido cuestionada por algunos analistas que consideraron que el concepto de paradigma parece explicar mejor la continuidad antes que el cambio en el nivel de los objetivos (Smith, 2009: 323-325).

Desde Francia, Pierre Muller y Bruno Jobert también analizaron el rol de las ideas y creencias en el proceso de las políticas. Muller (2010) sostiene que la hechura de una política requiere, ante todo, disponer de una representación de la realidad sobre la cual se quiere intervenir y de una imagen de la realidad que se busca alcanzar. Este conjunto de imágenes constituye el referencial global de la política pública: éste permite una comprensión de la realidad a la vez que limita su complejidad y constituye un

---

<sup>14</sup> Basado en el concepto de paradigma, Hall observa que después de treinta años en los que la política económica británica se había guiado por un paradigma keynesiano relativamente estable, ocurrieron una serie de acontecimientos “anómalos” que condujeron a readecuaciones de las políticas en los dos niveles inferiores de su estructura (estándares e instrumentos), el paradigma keynesiano no incluía respuestas para estas anomalías y sin embargo los responsables de hacer ajustes en las políticas trataron de estirar hacia nuevos problemas un paradigma que surgió para dar solución a otro problema. Los resultados de este “estiramiento” fueron insatisfactorios y la eficacia del keynesianismo se fue erosionando (Hall, 1993:16). Este desgaste condujo a un cambio en el locus de la autoridad sobre cuestiones macroeconómicas al tiempo que el debate en el “mercado de ideas económicas” se intensificaba. Llegado el momento la gestión macroeconómica se convirtió en objeto de un intenso debate en toda la sociedad. El debate se extendió a la arena política y se convirtió en objeto de la competencia electoral. El partido conservador tomó la vieja doctrina monetarista, y en base a ésta, presentó argumentos muy simples pero a la vez muy convincentes para solucionar el que aparecía como el problema más grave en la década de 1970: la inflación. El partido conservador propuso la adhesión a un estricto objetivo en la tasa de aumento de la oferta monetaria, esto implicaba que los sindicatos tendrían que reducir sus demandas a fin de evitar el desempleo. Para que una idea así sea adoptada como orientadora de la política pública, necesita ajustarse bien a las circunstancias del momento, debe ser presentada razonablemente como parte de los intereses públicos generales y además debe juzgarse factible en términos administrativos y normativos (Parsons 2007; 201).

marco prescriptivo a partir del cual es posible definir un curso de acción<sup>15</sup>. El referencial de las políticas constituye una estructura de significación conformada por cuatro niveles de percepción del mundo: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 2010: 115-117). Esta estructura otorga sentido y coherencia al programa político, a los criterios de selección, y a los objetivos de la acción pública. Muller aclara que en última instancia el referencial es una función de la hegemonía, pues el proceso de construcción del referencial implica la capacidad de definición sobre la realidad y una toma del poder (Muller, 2010: 125). No se trata de un mero “recurso” que los grupos interesados pueden manipular a su conveniencia. Pues no sería posible “construir cualquier sistema de creencias en función de unas necesidades estratégicas; las creencias son el resultado de un proceso muy complejo entre el lugar que ocupa un grupo en la división del trabajo, y la identidad construida a partir de este lugar” (Muller, 2010: 125). Además ningún referencial está definido de una vez y para siempre, ni constituye una representación perfectamente coherente del mundo. Los valores que componen el referencial son siempre objeto de conflicto. Aún así el referencial suele presentarse con frecuencia como un consenso que “delimita el campo [en el] cual van a organizarse los conflictos sociales” (Muller, 2010: 119).

El referencial organiza las interacciones entre los actores de la política pública a través de tres tipos de operaciones; en primer lugar define esquemas causales (algoritmos); en segundo lugar el referencial se legitima mediante la alusión a los

---

<sup>15</sup> El referencial global alude a una matriz cognitiva (creencias, valores, técnicas) colectiva que estructura la escena de las políticas públicas, pero que además se asume desde el poder como una función de la hegemonía, para dar legitimidad a su acción regulativa. Por ello, Jobert se refiere al referencial también como “marcos cognitivos institucionalizados” (Jobert, 2004: 270). Por ejemplo Muller identifica el surgimiento del referencial de la modernización en la época de la segunda posguerra. Este referencial se fundaba en el ideal de progreso tecnológico, en la teoría económica keynesiana y en la voluntad política de transformar las condiciones sociales bajo el impulso del estado. En Francia, el referencial de la modernización fue impulsado por una coalición conocida como “Resistencia”, un conjunto de movimientos políticos y cívicos que opusieron resistencia a la ocupación alemana entre 1939 y 1944. Este referencial se reflejará en el rol que tuvo la “Comisaría General del Plan” es decir la instancia encargada de la planificación nacional y la puesta en marcha de la contabilidad nacional entre 1949 y 1965. Este referencial, estos actores y estas nuevas instituciones dieron origen a toda una nueva era de políticas apoyadas en el nuevo rol que asumió el estado. El referencial global, trata de imprimir su marca en los referenciales sectoriales pero no siempre se logra compatibilizar la relación entre lo global y lo sectorial, de ahí puede surgir una crisis, en la que los medidores son figuras claves. Pero además hay otros momentos de crisis y cambios significativos, en los que cambia el mismo referencial: el referencial de la modernización analizado por Muller va a cambiar en los años 80 con los ajustes orientados a la liberalización, se trata -dice Muller- del referencial del mercado (Muller, 2010; 119-120). Este referencial además está identificado con los fenómenos de regionalización y reformas que hemos visto al final del primer Capítulo.

valores característicos de la cultura política en determinado tiempo y lugar; la tercera operación es aquella mediante la cual “los esquemas causales y los valores se encarnan en orientaciones estratégicas una vez institucionalizadas en instrumentos de políticas públicas” (Jobert, 2004: 270). El referencial toma sus elementos constitutivos de distintas fuentes: los foros científicos alimentan los marcos cognitivos de la acción, y resguardan la validez de los sistemas de información; los círculos de expertos están en el centro de la formulación de instrumentos y recetas; la retórica política y sus foros contribuyen a la identificación y definición de valores sobre el orden político (Jobert, 2004: 271). Aquí aparecen los mediadores que son claves en el proceso de las políticas pues contribuyen a la traducción de sentidos entre uno y otro foro o entre la dimensión global y sectorial del referencial (Muller, 2010: 118-122).

Los enfoques cognitivos han contribuido a resaltar elementos como las ideas compartidas, los valores, los paradigmas, cuyo rol fue ignorado por los estudios anteriores. Como afirma Surel, la hipótesis mayor del enfoque cognitivo radica en la relación entre los cambios significativos en la acción pública y una transformación en la dimensión cognitiva y normativa de las políticas públicas (Surel, 2009:191). Sin embargo, esta corriente también ha sido criticada debido a que su marco analítico no ofrece una definición clara de su variable más relevante (las ideas) a partir de la cual se puedan deducir hipótesis causales. También se ha dicho que al estar centrados en la dimensión simbólica, muchos de los análisis que asumen este enfoque “desestiman el peso de los individuos y de los grupos involucrados” y restan importancia a otras variables que tienen una relación causal más visible como pueden ser los intereses de los actores y las lógicas institucionales (Surel, 2008: 193). Otros autores como Knoepfel et al, reconocen el rol de los marcos cognitivos en el proceso de las políticas, pero relativizan su importancia, más allá de las ideas compartidas –dicen– están los problemas reconocidos como públicos. Si lo que se busca a través del análisis es entender los problemas públicos como una cuestión sustantiva y un desafío para la acción pública, entonces no basta con desmitificar la racionalidad del estado y su supuesta omnipotencia en la hechura de las políticas. El marco de comprensión del proceso de las políticas tendría que ir más allá de un enfoque en las ideas (Knoepfel et al, 2011: 290-291). Cuando el análisis se orienta hacia las políticas, se requiere de un

marco analítico más “operativo” que sea útil para analizar también la formulación, la implementación y evaluación de las políticas públicas (Knoepfel et al, 2011:40). Este es el primer objetivo de mi investigación, contar con un marco analítico más integral que incorpore la dimensión simbólica de las políticas y asuma una orientación hacia el proceso de las políticas. Sin bien Knoepfel et al comparten esta preocupación por un marco analítico más integral y operativo, en cambio asumen la teoría de juegos como punto de partida conceptual para analizar el comportamiento de los actores, de este punto de partida surge un presupuesto de conflicto original según el cual, en la primera etapa del proceso, los problemas públicos se definen siempre en términos de causantes y afectados. Esta perspectiva dista del enfoque epistemológico que he adoptado en esta investigación, y su presupuesto podría resultar inadecuado para analizar los problemas públicos relacionados con los derechos sociales. Por lo tanto a continuación exploro un marco analítico más adecuado para el tipo de políticas que me interesa analizar.

### **La heurística del ciclo y el análisis del proceso de las políticas**

En la propuesta de Lasswell la cuestión central del análisis era el proceso de las políticas. Las variables relevantes eran los problemas públicos, el conocimiento aplicado, el proceso de toma de decisiones, los resultados de las decisiones, los actores (políticos, funcionarios, actores sociales), las instituciones y las metas valorativas. Lasswell consideró indispensable la comprensión de la realidad contextual como punto de partida. Además, estaba convencido de la utilidad de los modelos como herramientas analíticas y prospectivas, más no como representaciones explicativas de la realidad. Por ello desarrolló un modelo como una aproximación más sistemática a su objeto de estudio. Su modelo incluía siete funciones: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, evaluación y terminación. Cada función tenía sub-procesos que correspondían a distintos actores y que generaban un resultado en forma de decisión<sup>16</sup> (Lasswell 1992: 89-102). Esta idea de ciclo secuencial fue desarrollada posteriormente por varios autores. Los esquemas subsiguientes del ciclo variaron en el número y en la forma de nombrar las etapas (Parsons, 2007: 53).

---

<sup>16</sup> Por ejemplo la función de “inteligencia” abarcaba sub-procesos de recolección, procesamiento y disseminación de información, los principales actores en esta fase eran los funcionarios del gobierno dentro de las operaciones de planeación y algunos centros de investigación, esto a diferencia de la función de prescripción en la que el principal actor era el Parlamento (Lasswell, 1956: x-xi).

En los años 60, el modelo del ciclo se convirtió en la principal herramienta analítica de los analistas de políticas, pero a diferencia de la perspectiva metodológica multidisciplinaria y contextual planteada por Lasswell, los análisis posteriores asumieron un enfoque mucho más limitado, pronto el modelo del ciclo comenzó a ser criticado. Algunas críticas objetaron la excesiva confianza del modelo en el método de decisión racional y las prácticas autoritarias que esta confianza generaba en los *policy makers* de la época (Stone 2002 y Roiz 2007 *cit pos* en Roth, 2010: 26); otras críticas objetaron la incapacidad del modelo para ofrecer explicaciones causales sobre el proceso de las políticas (Sabatier, 2007). Finalmente, el estrechamiento del modelo, la tozudez tecnocrática y el fracaso de los programas gubernamentales en Estados Unidos durante las décadas de 1960 y 1970 condujeron a la obsolescencia del modelo del ciclo. Éste comenzó a utilizarse únicamente como representación pedagógica en los libros de texto para estudiantes (Fischer, 2003: 4-5). Adicionalmente se puede observar que mientras el modelo del ciclo surge en un contexto de fortalecimiento de la planificación estatal y de consenso alrededor de los objetivos de las políticas sociales, en la época de la posguerra, las críticas al modelo se generalizan en los años 80 cuando el contexto político y los objetivos de las políticas comenzaron a cambiar radicalmente. A partir de entonces los análisis post-empiricistas se referirán al ciclo únicamente como un elemento nominativo, y no como un marco analítico. La desilusión con el positivismo, el entusiasmo por los mercados y por las técnicas de administración empresarial en los años 80, estimularon la posterior diáspora de los enfoques para el análisis de las políticas (Parsosn, 2007: 102). El análisis se segmentó no solo en función de los distintos enfoques teóricos, sino también en función de uno u otro momento o aspecto del proceso de las políticas, perdiendo la integralidad. Dependiendo de los fines del análisis, estudiar solo un aspecto (o una etapa) del proceso puede ser necesario e incluso conveniente. Pero en la perspectiva que he tratado de defender aquí, la misma que entre otras cosas, busca articular la dimensión simbólica y material del proceso, el análisis debería tender a observar el proceso en su integralidad. Aún si se pone el énfasis en un aspecto particular, éste debería dar cuenta del contexto, de los instrumentos, de los resultados, de los actores y de la toma de decisiones. Considero que tender a la integralidad es una perspectiva plausible en el análisis de políticas, aunque por supuesto no es la única, incluso habrá analistas que considerarían esta propuesta como



‘estructuralmente problemática’ por no concentrarse en un solo aspecto y por no seguir un solo modelo analítico. Pero estas visiones paradigmáticas solo pueden moverse dentro de sus propios límites y lo que pretendo con esta investigación es precisamente ir más allá. Al igual que otros analistas ocupados de las políticas de derechos sociales mi aproximación es más bien ecléctica (ver Hudson y Lowe, 2009:7-8), utilizo los conceptos y teorías de la literatura sobre análisis de políticas públicas como una caja de herramientas que utilizo dependiendo de las cuestiones que plantea mi estudio de caso. No obstante para comenzar siempre es necesario contar con algún mapa que dé sentido a este diverso y amplio campo de investigación. Ese mapa es el que intentaré construir a continuación.

Si bien el modelo del ciclo tiene serias limitaciones, en cambio el marco conceptual de la orientación hacia las políticas, del cual surge este modelo, sigue siendo pertinente, especialmente si el objetivo del análisis no es predecir ni establecer modelos explicativos causales, sino identificar teorías y métodos de otras ciencias sociales que puedan incorporar conocimiento e información para reflexionar sobre el proceso de las políticas. Incluso los autores más críticos con el modelo del ciclo han acordado en que éste constituye una herramienta heurística útil que permite representar ordenadamente la compleja realidad del proceso de las políticas (Jacquot, 2009: 186). Es claro que esta herramienta analítica requiere de teorías y conceptos para analizar las funciones específicas que encierra el proceso. El modelo podría ser más útil si se presta atención a las críticas y se incorporan nuevos conceptos y otras herramientas analíticas que –como señalo Wildavsky– “resulten adecuadas según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema”, para así aumentar la capacidad interpretativa del modelo (Grau, 2002: 48-49). Este es mi objetivo en esta última parte del Capítulo.

En primer lugar asumiré un modelo en cinco etapas: a) identificación del problema; b) inclusión en la agenda; c) formulación; d) implementación; e) evaluación; (ver figura 1). Este modelo básico del proceso está basado en el esquema de Howlett et al, (2009). Partir de este modelo no implica que el analista va a esperar que el proceso de una política ocurra en ese orden, el modelo únicamente va a permitir organizar y dar sentido a la información empírica que surge del proceso real de la política. Desde la perspectiva epistemológica que he asumido aquí, este modelo no se valora por su capacidad predictiva acerca del surgimiento de las políticas, como por su capacidad para

ampliar la comprensión, el aprendizaje colectivo y la incorporación de nuevo conocimiento al proceso de las políticas. Pero además el ciclo es solo un primer esquema básico de mi mapa o mejor dicho de mi marco analítico.

Un segundo paso en la construcción del marco analítico es la consideración del proceso de las políticas (representado en el ciclo) dentro de un contexto. Es claro que “el proceso de decisión de las políticas es parte de un proceso social mayor”, por eso el primer atributo del análisis de políticas es su “contextualidad” (Lasswell, 1992: 110). Pero ¿cómo abordar el análisis del contexto de las políticas? ¿cómo caracterizar ese proceso social y político más amplio en el que se desarrollan las políticas?

Una primera definición útil para la elaboración del marco analítico es la consideración de tres niveles de análisis: macro, meso y micro.

El nivel macro concierne al contexto más amplio en el que tiene lugar el proceso de las políticas. En el nivel macro se analiza el rol del estado “en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento” del sistema económico y político, “es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad” (Ozlak, 2011: 2). En este nivel son útiles los conceptos de globalización, sistema económico internacional, sistemas políticos, instituciones (Hudson y Lowe, 2009: 8).

El nivel meso corresponde al nivel intermedio del proceso. El análisis en este nivel se ocupa de explicar cómo se llegan a definir las políticas, como se incriben en la agenda, cuáles son los contenidos y orientaciones de las políticas públicas y cuál es la estructura de los arreglos institucionales en la que las políticas son definidas y eventualmente implementadas. Este es el puente entre el nivel macro y micro (Hudson y Lowe, 2009: 11. Ozlak, 2011: 2).

El nivel micro se refiere al rol que juegan distintos actores en el proceso de las políticas. El análisis también trata de identificar el impacto de individuos particulares en los resultados del proceso de las políticas. Aquí el análisis puede dar cuenta de las interacciones entre agencia y estructura, hasta qué punto la estructura predetermina la acción de los individuos y hasta qué punto los individuos pueden cambiar y dar forma a las estructuras. El análisis micro se interesa por observar la etapa del proceso en la cual la política, a través de distintos instrumentos, finalmente llega a sus destinatarios. Aquí el rol de los funcionarios locales es también objeto de análisis. Se puede analizar las

diversas maneras en que las políticas impactan en la vida cotidiana de una población, en la experiencia individual de los habitantes de un territorio (ver Ozlak, 2011: 2). Este nivel de análisis puede correr el riesgo de concentrarse en aspectos muy específicos y “perder de vista el bosque a causa de los árboles” (Hudson y Lowe, 2009: 11). Por ello en el marco analítico que aquí propongo se busca integrar estos tres niveles de análisis.

Un concepto que parece útil para integrar estos tres niveles, es el concepto de acción pública: en los años 90, cuando aparecieron nuevos fenómenos, sociales, institucionales y políticos, se hicieron necesarias nuevas formas de conceptualizar las relaciones estado-sociedad. Los analistas comenzaron a observar el proceso de las políticas públicas ya no como una variable independiente o dependiente únicamente de la decisión institucional (como *output* de la administración pública) sino como el resultado de un proceso interactivo entre el estado y la sociedad. Las explicaciones conceptuales y las propuestas metodológicas para entender este proceso surgieron desde varias perspectivas. Se pueden nombrar por ejemplo los conceptos de gobernanza<sup>17</sup>; de acción pública; y los estudios sobre participación social.

El término “acción pública” o “acción pública organizada” comenzó a utilizarse, especialmente en Francia, en la década de los 90 para reflejar este cambio en la realidad de los asuntos públicos (Duran, 1990 *cit pos* Thoenig, 1997). Con este concepto se buscaba reflejar el fenómeno relacionado a la regionalización y a las transformaciones en los modos de regulación en los países de la Unión Europea. El contexto de aquella época estaba marcado, además, por las reformas para facilitar el avance del modelo de mercado (Commaille, 2009: 412). Pero éste concepto que surge como descriptivo de un contexto, también puede utilizarse para analizar las relaciones estado-sociedad en otros contextos, siempre y cuando se atienda a las particularidades y se evite transponer la

---

<sup>17</sup>A fines de los 80 aparece toda una corriente de estudios ocupados en analizar “las formas de coordinación, orientación y dirección más allá de los órganos clásicos de gobierno” y bajo nuevos modos de regulación. Según Le Gallès, “el cuestionamiento y la reestructuración del estado frente a los procesos de [...] europeización y de globalización [justificaban] el renovado interés por la noción de gobernanza”. En ese nuevo contexto resultaría más fructífero hablar de gobernanza que de gobierno, pues el estado no dominaba o no controlaba completamente el proceso político y de las políticas. Este concepto aparece ligado a los esfuerzos por dotar de mecanismos de articulación y regulación a los países de la Unión Europea en ausencia de un solo gobierno nacional como referente y de una pluralidad de actores de distinta naturaleza (Le Galès, 2009: 261-265). Al igual que el término “acción pública” el de “gobernanza” suele usarse para describir un fenómeno empírico de los últimos años (como sustituto del término “gobierno”) o para describir la forma cómo opera este fenómeno (las complejas articulaciones implicadas en el proceso de hechura de las políticas) e incluso para prescribir una forma de conducción de los gobiernos en las sociedades contemporáneas (véase, Hill, 2009: 20-21)

función interpretativa del concepto por una función normativa. Las políticas públicas son el resultado de la acción pública, es decir, de un proceso que involucra a diversos actores, que actúan en distintos niveles y siguen distintas lógicas de acción. Utilizo el concepto de acción pública por considerar que es el que mejor se adapta al abordaje epistemológico definido para esta investigación, pero lo articularé con el concepto de participación para dotarlo de mayor pertinencia con el contexto latinoamericano.

### *Elementos para el análisis del contexto de las políticas*

Apoyándome en la metodología de Howlett *et al*, (2009) me propongo a continuación identificar las claves para el análisis contextual de la acción pública. Según estos autores para caracterizar el contexto (de la acción pública) se puede prestar atención a tres tipos de factores: instituciones, ideas y actores.

Las instituciones: hacen referencia a las estructuras y organizaciones del estado, la sociedad y el mercado tanto en el nivel nacional como en el internacional. Estas instituciones se expresan en normas y reglas que determinan u orientan el comportamiento de los actores. Estas normas pueden estar expresadas de manera explícita como el marco constitucional de un país o de manera implícita como las convenciones utilizadas entre los miembros de un grupo social. El capitalismo y la democracia, serían “meta-instituciones” que moldean las estructuras económicas y políticas globales en la mayoría de sociedades contemporáneas. Pero capitalismo y democracia no son instituciones “intrínsecamente compatibles”, con frecuencia se necesita establecer arreglos (más o menos estables) que permitan mantenerlos en funcionamiento aunque no siempre estos arreglos logren compatibilizar adecuadamente estas dos instituciones del mundo social. Esta incompatibilidad sería un desafío constante para las democracias liberales y un importante factor explicativo en el proceso de las políticas<sup>18</sup> (Howlett et al, 2009: 52-57). Parte del contexto institucional macro son los regímenes internacionales sostenidos por organismos globales, acuerdos y tratados internacionales que generan normas y procedimientos que regulan las relaciones entre países. En el contexto nacional macro se pueden observar los modos de organización del gobierno (central, federal, descentralizado), el funcionamiento del sistema democrático

---

<sup>18</sup> Castel diría que democracia y capitalismo son opuestos y que precisamente es el hiato conformado por esa contradicción donde surge y se hace visible la cuestión social (Castel, 2004: 20). Quizá debido a esta discordancia, desde fines de los 90 se observa cierta tendencia en los foros internacionales a reconsiderar el rol del estado, incluso se observa una reactivación en el discurso político de ciertos valores que tradicionalmente han estado relacionados con la ideología socialista (Howlett et al, 2009: 52-57).

(representativo, participativo) y las formas de organización política (multipartidismo, bipartidismo). Todas estas instituciones influyen de manera determinante en el proceso de las políticas (Howlett, et al, 2009: 76-77).

*Ideas, valores y creencias.*

La dimensión simbólica y los elementos cognitivos se incluyen cada vez con más frecuencia en los marcos explicativos del proceso de las políticas. Las propuestas de Sabatier, Peter Hall y Pierre Muller ayudan a comprender mejor el papel de las ideas en este proceso. En el enfoque cognitivo, el rol de las ideas no es solo una variable del contexto (como lo es para Howlett et al) sino variable explicativa central del mismo proceso de las políticas (Cfr. Hall y Muller). Según Muller, incluir esta variable en el marco analítico y observar su capacidad de determinación y su influencia en las interacciones, es avanzar hacia una “sociología de la acción pública”, la misma que permite analizar e interpretar no solo el proceso de las políticas públicas, sino y en última instancia, el proceso de construcción del orden social (Muller, 2000: 189-208). Para analizar las ideas prevalecientes es necesario observar el marco referencial al cuál aluden las políticas como argumentos justificativos de la acción, sus hipótesis causales, los valores, las normas, las representaciones que se hacen de la sociedad y de los problemas públicos. También es necesario observar los paradigmas teóricos prevalecientes, los presupuestos que se dan por sentado y las disputas de sentido respecto a esos presupuestos.

*Los actores:* son grupos o individuos, públicos o privados, con existencia jurídica o no, que se presentan y actúan con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defienden y a los objetivos que persiguen en el proceso de las políticas (Subirats, 2012: 52). Howlett *et al*, describen el contexto más amplio de los actores como un *universo de políticas*, y, el más específico, como *un subsistema de políticas*. En cada nivel se encuentran distintos tipos de actores. El universo de políticas incluye actores del contexto nacional e internacional<sup>19</sup>. Ahora bien, aunque las decisiones de política las

---

<sup>19</sup> En el nivel macro están actores relacionados con los regímenes internacionales (organismos financieros internacionales, las agencias de la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Cooperación para el Desarrollo, el Sistema Internacional de Derechos Humanos, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, etc.). En el contexto nacional están los políticos electos, y entre éstos están los que ocupan puestos de autoridad en el ejecutivo, en el legislativo y en sus partidos políticos. Otro tipo de actores nacionales serán la burocracia y los funcionarios de la administración pública. Los grupos de interés o grupos de presión. Entre los grupos más activos suelen estar los empresarios, los trabajadores, los agricultores, grupos de mujeres, etc. Entre los actores del contexto nacional también se incluyen la academia, los centros de investigación, las ONG y oficinas

toma el gobierno y son implementadas principalmente por la burocracia y el ejecutivo, los grupos organizados que tienen demandas o buscan beneficios a través de las políticas pueden ejercer una considerable influencia. Cada tipo de actores dispone de recursos, ocupa una posición y tiene un rol con mayor o menor capacidad de incidencia en el proceso. La composición del subsistema varía según el país, el sector de la política y el tiempo. Esta composición y su impacto relativo es una cuestión empírica que no puede delimitarse *a priori*, lo que sí puede afirmarse con certeza es que el proceso de las políticas públicas está determinado por un conjunto de interacciones entre el estado, los regímenes internacionales y el sistema social (Howlett *et al*, 2009: 59-86).

El subsistema de políticas descrito por Howlett *et al*, se refiere al conjunto agregado de “todos los posibles actores internacionales, estatales y sociales e instituciones que directa o indirectamente afectan un área de políticas específica. Se han desarrollado varios modelos tratando de capturar la forma en que las ideas, los actores y las instituciones interactúan en el proceso de las políticas (triángulo de hierro; red de asuntos; coaliciones promotoras, y otras). El modelo de las coaliciones promotoras desarrollado por Sabatier<sup>20</sup> combina el rol del conocimiento y los intereses de los actores en este proceso (Howlett *et al*, 2009: 81-83). Un subsistema de políticas estaría configurado por coaliciones de actores que comparten un mismo sistema de creencias. Estas coaliciones poseen capacidades de coordinación y buscan influenciar en las decisiones gubernamentales. Entre una coalición y otra, suelen ubicarse agentes “mediadores” que posibilitan la comunicación y mantienen el conflicto dentro de límites que permitan llegar a una solución (Muller, 2010:123).

Sin embargo, más allá de los grupos y coaliciones que intervienen en el proceso, la investigación empírica suele identificar actores que resultan centrales para posicionar un tema en la agenda (mediadores, empresarios de políticas, traductores, etc.). Estos actores se caracterizan porque asumen la vocería de una demanda pública<sup>21</sup>, el análisis de estos actores, su rol e influencia, corresponde al nivel micro.

---

nacionales de regímenes internacionales. Aquí constan también los medios de comunicación y el público en general (Howlett *et al*, 2009: 59-86).

<sup>20</sup> Hay que aclarar que Sabatier propuso el ACF como un marco analítico alternativo al modelo secuencial, pero el marco de orientación a las políticas, del cual surge el modelo secuencial, sí preveía el análisis de la intervención de distintos tipos de actores con distintas lógicas dentro del proceso, por lo tanto no se trata de visiones opuestas.

<sup>21</sup> Estos agentes asumen esta vocería ya sea por su experticia, por su posición de autoridad o por su capacidad deliberativa y argumentativa; son actores que tienen conexiones, capacidad de negociación e

Desde una perspectiva de políticas públicas de garantías sociales, más allá de los actores identificados en el contexto como “grupos de interés” parece necesario identificar más específicamente a los actores–sujetos de derechos y sus demandas; es decir aquellos actores que participan o buscan participar en el proceso de las políticas con el fin de influir en la toma de decisiones y en los resultados de este proceso, con el objetivo de realizar o hacer respetar sus derechos.

Ahora bien, las instituciones e ideas que, para efectos de la construcción del marco analítico, aquí se asumen como componentes del contexto y por lo tanto aparecen como variables independientes del proceso de las políticas, son, en realidad, un resultado complejo de una particular correlación de fuerzas sociales.

También es necesario advertir que el proceso no ocurre necesariamente de manera lineal. Puede ocurrir que primero se tome la decisión de actuar por parte de una autoridad pública y a partir de ella se inicie el análisis del problema, o que durante la formulación, el problema se convierta en otro y que haya necesidad de volver a la agenda o que el proceso quede paralizado. Incluso es posible que debido a múltiples factores la agenda se contraiga o se extienda o se transforme a partir de resultados surgidos en etapas posteriores. Estudios empíricos muestran que la hechura de muchas políticas surge en medio de procesos “desordenados, caóticos y superpuestos” en distintos ámbitos y distintos sistemas de acción (Grau, 2002: 48).

#### *Acción pública y participación en las políticas públicas*

Durante la misma década de los 90, en Latinoamérica se multiplicaron las experiencias de “democracia participativa” en el contexto de la redefinición de los gobiernos locales y de la implementación de las llamadas reformas de segunda generación. Según Peruzzotti y Selee (2009) estos procesos fueron, al mismo tiempo, una respuesta institucional y una expresión de la resistencia ejercida por los movimientos sociales que demandaban una mayor protección del estado frente a la liberalización, a la globalización, y, en general, a las reformas estructurales. Parte importante de este proceso fue el surgimiento o fortalecimiento de nuevos actores sociales como los grupos indígenas, las mujeres, grupos ecologistas, antiglobalización y otros. El aumento de experiencias de participación en la región sería una respuesta –tanto desde las

---

influencia; son persistentes en sus demandas y se mantienen constantes en el tiempo con el objetivo de posicionar y actualizar constantemente el tema que les ocupa (Kingdon, 2003: 80-81)

instituciones como desde la ciudadanía— ante la “crisis de la democracia representativa” de la década de los 90 (Schneider y Welp, 2011: 25). Estos procesos muestran experiencias muy heterogéneas y distintas visiones sobre la participación. En ciertos casos éstos surgen como alternativa a la democracia representativa y como forma de sobrepasar la institucionalidad ineficiente del estado, lo que dio lugar a una democracia directa o plebiscitaria que en algunos casos pudo conducir incluso al autoritarismo. Otros procesos constituyeron un mecanismo para promover la entrada de los ciudadanos y una mayor incidencia de la población en el sistema representativo. Pero muchos de estos procesos se conformaron como instancias paralelas que no lograron traducir efectivamente y de manera sostenible los intereses sociales en decisiones políticas. Otro conjunto de casos analizados, muestra que la participación formó parte del sistema de democracia representativa y que los objetivos de los grupos sociales participantes si lograron traducirse en decisiones e instrumentos de política. Son éstos casos los que, según los autores, parecen contribuir a una relación más responsable entre los ciudadanos y sus autoridades públicas (Peruzzotti y Selee, 2009: 3).

La literatura sobre procesos participativos es muy amplia y recorre varios aspectos de la participación como fenómeno político. La participación de actores sociales en asuntos de interés público puede ser entendida como un derecho —individual y colectivo— o como un instrumento para informar, comprometer la acción u orientar las decisiones. Aquí me interesa establecer algunas características de la participación para el contexto de la acción pública. Entiendo la participación como la intervención de actores portadores de intereses sociales en la esfera pública con el fin de orientar la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas con las que se busca resolver los problemas públicos (Cunill, 1991: 48). La participación es una forma de ejercer control por parte de la sociedad sobre la acción estatal y sobre la administración pública con el fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas”. Ya sea como toma de decisiones o como control, la participación implica una redistribución del poder sobre los asuntos públicos. Ziccardi (1998) distingue entre una participación ciudadana autónoma y la institucionalizada. La participación autónoma es aquella que se organiza desde la propia sociedad. El segundo tipo de participación es el que está contenido en el marco legal y normativo de las instituciones estatales y puede servir para otorgar legitimidad al gobierno; para promover una cultura democrática; o



para mejorar la eficacia de las decisiones y de la gestión pública (Ziccardi, 1998: 250). Sin embargo, para Cunill la eficacia del control que la participación puede ejercer sobre las políticas depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y de su autonomía con respecto al aparato estatal, pues la función de control, para ser efectiva, requiere la capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos (Cunill, 2008: 118). Cuando en el proceso de las políticas se incluye a los sujetos de la política como proveedores de información o co-ejecutores con el fin de mejorar el diseño de instrumentos o reducir los costos de una intervención, se trata de una forma de participación administrativa, pero si los sujetos de la política intervienen también como actores en la determinación de los fines, los valores y en la construcción de objetivos sociales más amplios, entonces el proceso se vuelve también político y no solo administrativo (Cunill, 2008: 125).

A partir de las conclusiones del estudio empírico de Peruzzotti y Selee, y de las definiciones teóricas de Cunill y Zicardi, es posible asumir la participación en el proceso de las políticas públicas como un mecanismo de interacción estado-sociedad. Es decir, como un mecanismo que posibilita la acción pública. Este mecanismo forma parte de un sistema democrático de toma de decisiones; no es paralelo ni sustitutivo, sino que está articulado al sistema representativo. Un proceso de políticas participativo incluiría a los actores que portan intereses sociales relacionados a ese proceso específico y estaría diseñado para que éstos puedan influir en las decisiones y controlar la ejecución o los resultados de esas decisiones. Esta participación social debe ser siempre autónoma aunque se realice a través de espacios y mecanismos institucionalizados, por lo tanto es política. Puesto que las decisiones de políticas generalmente implican la priorización de unos valores sobre otros, los actores sociales deben estar en la posibilidad de hacer explícitos sus objetivos y valores para que en el proceso de las políticas estos se tomen en cuenta, puedan competir y ser evaluados frente a otros valores a través del razonamiento público. La participación que reúne estas características, –en el proceso de las políticas públicas– podría ser identificada como *participación sustantiva*.

El concepto de acción pública permite explorar también las experiencias participativas en la región, puesto que se refiere a las interacciones y a las articulaciones del estado con la sociedad ya sea en procesos específicos o en procesos continuos de

decisión sobre asuntos públicos como lo demuestran Sen y Drèze (1989) en su análisis sobre políticas de protección (ver pág. 95).

Sin embargo considero necesario aquí hacer una aclaración, el concepto de acción pública surge para caracterizar un proceso que también tuvo sus críticas porque reflejaba un desplazamiento de las tareas tradicionalmente asignadas a la administración pública hacia los mercados y hacia redes de actores plurales, estos últimos no siempre obligados a rendir cuentas. Históricamente las burocracias se habían considerado parte del orden democrático legítimo porque estaban sujetas al control de la legislatura que a su vez estaba sujeta al control de la ciudadanía a través de las elecciones. Ahora bien, si la labor de las burocracias se desplaza hacia los mercados y hacia redes de política ¿cómo asegurar que estos nuevos mecanismos sean democráticos? La transformación de la administración pública capturada en conceptos como acción pública o gobernanza trae consigo una serie de cuestiones normativas relacionadas con la democracia (Bevir, 2006: 426). De allí que mi opción en esta tesis, es utilizar el concepto de *acción pública*, pero siempre dentro de los marcos normativos constitucionales en los cuales se señalan tanto los deberes del estado como los derechos y responsabilidades de los ciudadanos.

#### *Algunos elementos para el análisis del proceso de las políticas*

##### **La definición de los problemas públicos**

La existencia de situaciones problemáticas es una característica inherente al mundo social. Definir un problema es otorgar significado social y sentido político a una situación que inicialmente aparece como dispersa y confusa. El definir una situación en la esfera pública como socialmente problemática, implica al mismo tiempo establecer una demanda de acción por parte de la autoridad pública. Los medios de comunicación suelen jugar aquí un papel determinante. La definición de un problema social como un problema público es una definición política, aunque con frecuencia para fundamentar esta definición se recurre al lenguaje técnico. La aparición de un problema público es siempre un pivote para la acción por parte de los gobiernos, pero si la percepción de los problemas se acrecienta y las soluciones no se aplican, o resultan inadecuadas, en esta etapa se disponen la ocasión y el objeto para la lucha política y, en el mediano plazo, se generan las condiciones para el recambio de la hegemonía política (Hall, 1993).

En los momentos de incertidumbre y crisis que suelen acompañar el surgimiento de los problemas públicos, entran en interacción, simultáneamente, un conjunto de factores. “Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios

influyen en la percepción de la realidad, [y ésta] se percibe a través de una teoría o marco” que determina qué problemas se observan y cómo. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema, enmarcan y moldean la realidad (Parsons, 2007: 120). El uso del lenguaje es crucial en la etapa de definición del problema, por eso muchos análisis en esta etapa siguen una metodología de análisis argumentativo. La principal característica de los problemas de políticas públicas –a diferencia de los problemas que pertenecen a las matemáticas o a la física– es que su definición nunca es exacta. Lo político y la política surgen, precisamente, porque no hay una percepción universal sobre los problemas públicos y, aún si la hubiese, no habría un acuerdo único sobre qué puede y debe hacerse al respecto. “La definición del problema es parte del problema” (Parsons, 2007: 120). Quienes asumen la vocería de la situación –ya sea por su condición de activistas o porque representan intereses de grupos específicos– intentarían dirigir el curso de los acontecimientos mediante maniobras estratégicas basadas en su propia definición del problema (Rocheffort y Cobb, 1994). Los actores con sus recursos y estrategias y la batalla que éstos libren en la arena pública al promover sus ideas, serán los principales factores que finalmente determinen el ingreso (o no) de un problema en la agenda (Subirats, 2012. Rocheffort y Cobb, 1994).

En el análisis de políticas, los problemas pueden ser vistos como hechos objetivos sobre los cuales se debe aplicar el conocimiento humano para solucionarlos (enfoques racionalistas, empiricista); o como construcciones sociales o percepciones subjetivas (enfoques funcionalistas, constructivistas, posestructuralistas) cuya definición se corresponde con un determinado momento y lugar dentro de una sociedad específica. Bajo estos enfoques alternos subyace la controversia sobre la naturaleza objetiva o subjetiva de la realidad social. Una tercera opción, coherente con la perspectiva delineada para esta investigación, es verlos simultáneamente en estas dos dimensiones: como situaciones objetivas que afectan de manera distinta los intereses o el bienestar de uno o más grupos de la sociedad y sobre los cuales, por lo tanto, los actores tienen distintas percepciones y explicaciones causales. Un análisis *orientado hacia las políticas*, presupone la existencia de problemas públicos que –aún si existen divergencias sobre las hipótesis causales o sobre los modelos de intervención más apropiados– requieren una solución para facilitar la convivencia.

## **El establecimiento de la agenda**

Esta es quizá la etapa más crítica del ciclo de las políticas. Lo que ocurre en esta etapa tiene un impacto decisivo para el resto del proceso (Howlett et al, 2009: 92). De manera general una agenda puede ser definida como el conjunto de problemas públicos sobre los cuáles se espera la intervención de la autoridad. No todos los problemas públicos ingresan en la agenda. Ésta es por lo tanto un mecanismo de selección de problemas y un elemento central de la sociedad política (Meny y Thoenig, 1992: 114).

Existen varios tipos de agenda según el ámbito en que éstas se conforman y según los actores que intervienen en su conformación. Con base en la caracterización de Kingdon (2003) así como la de otros autores, a continuación trataré de establecer una tipología de agendas que me permita explorar la construcción de prioridades tanto en el nivel de los regímenes internacionales como del contexto nacional.

- a. La agenda más general que contiene un conjunto diverso –y poco articulado– de problemas es la agenda pública, en ésta agenda se inscriben los problemas reconocidos públicamente como tales y cuyo tratamiento sigue un curso más o menos sostenido en el tiempo (Cobb y Elder, 1986 *cit pos* en Aguilar 1993: 33)
- b. Existen problemas y objetivos (una amplia gama de intereses organizados) que los actores políticos –por su posición y recursos– tienen la capacidad de impulsar y volverlos más relevantes que otros, estos asuntos generan un amplio debate público y constituyen la agenda política. Dentro de esta agenda pueden inscribirse tanto cuestiones largamente reconocidas como asuntos coyunturales que reclaman la atención de la autoridad pública (Aguilar 1992: 113)
- c. Por su parte los gobiernos establecen su agenda de trabajo ya sea a través de la planificación, de acuerdos políticos, o de las prioridades establecidas en su programa de gobierno, ésta es la agenda gubernamental (Aguilar 1993: 37)
- d. Existe además un conjunto de problemas y objetivos generados dentro de los organismos e instituciones de los regímenes internacionales. Estas prioridades son transferidas al ámbito nacional por distintas vías, (acuerdos bilaterales, multilaterales, etc.) a éstas las podemos llamar agendas del régimen internacional.
- e. Ahora bien, dentro de toda agenda gubernamental existe un conjunto de problemas centrales a los cuales los altos miembros del gobierno les prestarán seria atención. Esta es la agenda de decisión y es a éste conjunto de asuntos que se destinarán prioritariamente los recursos públicos (Kingdon, 2003: 3).
- f. Finalmente está la agenda institucional sectorial, conformada por el conjunto de asuntos y compromisos que las instancias públicas (ministerios, Secretarías, etc.)

asumen como curso de acción programático dentro de su mandato y competencias.

Hay problemas coyunturales que por la manera en que los actores logran posicionarlos ingresan en la agenda pública y eventualmente entran en la agenda gubernamental aun cuando no hayan sido parte de las definiciones programáticas de un gobierno. Las agendas existen paralelamente y es posible que las prioridades en una y otra agenda coincidan. Desde un enfoque pluralista se asume que la participación en la fijación de la agenda está abierta a todos los actores políticos y consiste en un proceso más o menos transparente. Desde un enfoque marxista la agenda la fija la clase en el poder de acuerdo a sus intereses y mediante mecanismos superficiales (como los procedimientos y las reglas) o más profundos (como la orientación en los deseos y las creencias, y la manipulación de los mitos y los símbolos). Otras variantes como el corporativismo, el elitismo y la tecnocracia, aplican su teoría del poder al proceso de fijación de la agenda (Parsons, 2007: 170-176).

Desde una visión participativa de la acción pública cabría esperar que, aún si la fijación de la agenda responde a un juego de intereses políticamente estructurado, siempre existe una posibilidad para que los actores sociales presenten sus demandas e influyan, a través de distintos mecanismos en el proceso de las políticas. Las demandas para la inclusión de un tema o problema en la agenda política pueden surgir del contexto nacional e internacional; pueden corresponder a la mediación de los partidos políticos o a la movilización social; pueden corresponder a la influencia de agencias no gubernamentales o a iniciativas internas del gobierno con el fin de consolidar su programa político. La inclusión de un problema en la agenda gubernamental puede ser reactiva frente a problemas emergentes o puede responder de manera anticipada a una posible fuente de conflicto.

En esta etapa una forma de ejercer el poder es no tomar decisiones. La decisión de no actuar frente a un problema manifiesta la capacidad de una autoridad o de un grupo para impedir que ciertas demandas lleguen a la agenda (Aguilar, 1993: 27-28). No obstante, ésta también es una etapa con un alto potencial de democratización para el proceso de las políticas, a ello parecían apuntar algunas modalidades de planificación participativa aplicadas en los últimos años en varios países latinoamericanos.

### **La formulación de alternativas y la toma de decisiones**

La etapa de formulación de políticas ha sido poco estudiada por los analistas y con frecuencia ha sido vista como un ejercicio de planificación burocrática o realizada por profesionales externos a petición de la administración pública<sup>22</sup>. Desde la perspectiva de la acción pública se ha escrito poco acerca de la formulación de políticas como un proceso participativo e interactivo entre actores plurales de la sociedad y el estado. Aunque típicamente, esta función se ha considerado como una tarea de funcionarios y expertos, ya desde los primeros análisis participativos de los años 90, y con el auge de la planificación local y los presupuestos participativos a inicios de 2000, hasta las más recientes incorporaciones normativas de mecanismos participativos en el proceso de las políticas, se observa una tendencia hacia una apertura y democratización de esta etapa del proceso. Una de las motivaciones para escribir esta tesis ha sido precisamente relevar esta etapa del ciclo y sus funciones desde una perspectiva más integral, no solo desde la visión del estado o de organizaciones específicas, sino desde la perspectiva más amplia y plural de la acción pública.

De manera general la formulación de políticas se refiere al proceso de generar opciones de solución para los problemas públicos. En esta etapa los actores del proceso exploran qué hacer y cómo hacerlo. Algunas opciones ya vienen delineadas en la misma definición del problema, pero no todas las opciones establecidas como posibles soluciones son traducibles en acciones programáticas, en la etapa de formulación esas opciones son evaluadas, replanteadas y formalizadas. Para caracterizar esta función es necesario tomar en cuenta que el sistema político contiene distintos subsistemas y sectores de política (política económica, política externa, política social, etc.). Los actores políticos y el balance de fuerzas en un determinado momento y contexto generan un entorno político. Toda política responde a un referencial establecido en un entorno político relevante y a un sector de políticas dentro de ese entorno. El espacio de políticas está caracterizado por un subsistema de actores con más o menos recursos y capacidad de influencia en las decisiones (Meltsner, 1992: 377-382). Las coaliciones de políticas pueden ser muy activas en esta etapa del proceso. El entorno y la capacidad de

---

<sup>22</sup> Aguilar Villanueva habla de “olvido teórico” respecto a la hechura de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992b; 15). Muchos análisis especialmente a partir de los años 70 se enfocaron en la implementación y en la evaluación, más adelante cobraron relevancia los análisis sobre la conformación de la agenda y en la definición de los problemas, mientras que la etapa de decisión fue central en los primeros análisis basados en la teoría de la decisión dentro del *rational Project*.

influencia de los actores en las decisiones van a determinar en buena manera una preferencia por uno u otro criterio en los objetivos de las políticas. Mientras que unas surgen a partir de nuevas definiciones en el entorno político, otras ya están en curso según una programación pre-establecida. Por ejemplo la garantía de ciertos derechos sociales puede ser parte de las prácticas instituidas en los estados de bienestar o pueden ser parte de un nuevo marco normativo que desafía las prácticas y los espacios de las políticas tradicionales como en el neo-constitucionalismo latinoamericano. En el primer caso quizá el proceso de cambio en las políticas se puede entender mejor a partir de un modelo incrementalista y en el segundo, quizá, se pueden observar cambios más radicales en los objetivos como los que observa Hall.

La formulación de políticas, requiere de amplia información y evidencia fáctica (Lasswell denominó ésta como la función de inteligencia del proceso) pues es aquí donde se identifican las restricciones (sociales, políticas, técnicas, económicas, administrativas e institucionales) y se definen los medios que se utilizarán para alcanzar los objetivos sociales a través de la acción pública. La gama de opciones factibles se define en función de las restricciones y de las hipótesis causales que se establecen para cada problema público (Jones, 1984 *cit pos* Howlett *et al*, 2009: 110). No solo se trata de formular una solución a un problema sino de formularla en medio de esas restricciones y con el objetivo de alcanzar la mayor probabilidad de logro respecto a las metas. Esta es la etapa en la que se esperaría que se aplique, con mayor rigor, el método de la decisión racional. Entendiéndose por racionalidad la capacidad de evaluar las consecuencias de las decisiones y valorar, entre distintas opciones, la deseabilidad de un estado social. Un *análisis orientado a las políticas* debe aportar, en esta etapa, elementos útiles para valorar los objetivos y evaluar las consecuencias (sociales, económicas, ambientales, etc.) entre distintas alternativas.

Ahora bien, la relevancia de la información técnica y factual –sobre los problemas y sus posibles alternativas de solución– no elimina la dimensión política de este proceso. En esta etapa, al igual que en la definición del problema, las distintas visiones y marcos cognitivos desde los cuales los actores definen la situación, entran en competencia. La misma delimitación de todas las opciones posibles a un número reducido de alternativas, no es un proceso neutro. Al formular una alternativa y evaluar sus pros y sus contras, se otorga más valor a unas opciones sobre otras y en esas

decisiones alguien pierde y alguien gana, a pesar del aura tecnocrática que suele rodear el análisis en esta etapa, éste no está libre ni de conflictos ni de errores (Jones *cit pos* en Howlett, 2009: 111. Meltsner, 1992: 386-390). Como lo expresó Lindblom:

El análisis no puede resolver todos los conflictos de valores e intereses. El análisis no puede descubrir cuál es la política inequívocamente buena para todo el mundo. Si son buenas para algún grupo [probablemente] dañarán a otros. [...] una solución analítica a las decisiones de políticas públicas requiere un criterio superior a través del cual pueda decidirse que grupo saldrá beneficiado y que grupo perderá. [Más] de dos mil años de investigación filosófica sofisticada han fracasado hasta ahora en el descubrimiento de un criterio adecuado. ¿Cómo podemos saber cuál es la distribución de renta y de riqueza apropiada? ¿Mediante qué criterio final el análisis justifica el peligro de la tecnología cuando beneficia algunas personas y daña a otras? ¿Cuánto debería sacrificar una generación en beneficio de otra? Se pueden tener respuestas a estas preguntas, pero no existe un criterio establecido. El análisis no alcanzará una conclusión. El consenso y su establecimiento necesitan ayuda de la política más que del análisis (Lindblom, 1991: 34,37)

Por ello se puede argumentar que la capacidad de juicio sobre las decisiones en esta etapa se democratiza al incluir a más y nuevos actores relevantes a través de mecanismos participativos. Mecanismos que como se analizó previamente no llegan a sustituir el sistema democrático representativo sino que, dispuestos adecuadamente, pueden complementarlo. Aun cuando muchos consideran que los asuntos relacionados con las políticas se resuelven, en última instancia, no a través de la discusión racional sino a través del ejercicio del poder (como lo asume el realismo del cálculo estratégico); desde un enfoque del *análisis orientado a las políticas* el examen cuidadoso de la naturaleza de los problemas, de las posibles soluciones, de sus consecuencias y de las restricciones del entorno, es una tarea ineludible (Majone, 1992: 408). Más aún si esta etapa tiene lugar en un contexto de acción pública, en medio de múltiples interacciones.

La etapa de formulación de alternativas de política encierra dos problemas de elección y decisión colectiva: la “valoración de objetivos” y la “definición de alternativas”. Ambos problemas pueden ser resueltos a partir de los ejercicios analíticos de los expertos y de la discusión razonada entre un conjunto de actores relevantes a través de espacios y mecanismos de participación abiertos y plurales. La idea aquí no es que la interacción reemplace al análisis (Lindblom, 1991: 40) aunque tampoco se asume que el análisis puede efectivamente reemplazar a la política (como se pretendía en la visión ilustrada) sino que ambos se complementen, o más precisamente, que el análisis



sea una forma de interacción. Para ello es necesario recurrir al diálogo dentro de algún marco común de entendimiento que reúna a los distintos actores más allá de los intereses de grupo<sup>23</sup>. En el caso del neo-constitucionalismo latinoamericano, ese marco podrían ser, respectivamente, las Cartas constitucionales que garantizan los derechos sociales.

Además, la formulación de alternativas de políticas es precisamente la fase en la que puede aplicarse una metodología de intercambio y retroalimentación entre el conocimiento experto y el saber práctico local. Es previsible que la inclusión de más actores en el proceso, incrementa la cantidad de demandas y aspiraciones que se deben tomar en cuenta en el análisis. La negociación entre las aspiraciones sociales y las consideraciones de factibilidad darán como resultado lo que Majone llama, las “restricciones de la política” es decir un conjunto de normas autoimpuestas que limitan la libertad de elección, pero que resultan esenciales para un comportamiento orientado a fines (Majone, 1992: 412). Las restricciones del entorno y las restricciones de políticas definen el conjunto de alternativas factibles para la realización de objetivos sociales dentro de un marco normativo común. Estas consideraciones son relevantes especialmente en el campo de las garantías de derechos sociales en los que suelen encontrarse dos visiones contrapuestas entre la exigencia de una realización absoluta e inmediata de los derechos y las limitaciones materiales que pueden ser técnicas, económicas o ambientales.

La “sustancia” de la fase de formulación son los instrumentos de política a través de los cuales la política se implementará (normas, programas para proveer productos y servicios, campañas para modificar comportamientos, formas de regulación, impuestos, incentivos, etc.). El diseño de los instrumentos depende de la manera en que esté definido el problema y de las relaciones causa-efecto que se hayan identificado. En el concepto de referencial estas relaciones se denominan “algoritmos” o “hipótesis causales”. Los instrumentos son los medios a través de los cuales la política persigue sus fines, su diseño concierne al núcleo de política o núcleo estratégico y responde a (o pretende seguir) los algoritmos contenidos en el referencial de la política.

---

<sup>23</sup> Para una caracterización prospectiva de las condiciones de un “diálogo auténtico” en esta etapa del proceso, cuando se busca líneas de comunicación y puntos de acuerdo (*collaborative policymaking*) entre grupos con distintos intereses que actúan desde distintos marcos cognitivos véase Innes y Booher, 2003.

Luego de la formulación de alternativas viene un momento importante de decisión<sup>24</sup>. La elección entre alternativas de política encierra un momento determinante de la elección pública. Aquí una, más de una, o ninguna de las alternativas formuladas serán aprobadas como curso de acción. En esta etapa se puede decidir positivamente, negativamente o no decidir. Para analizar esta etapa –y en general para analizar la forma en que se toman las decisiones en el proceso de las políticas– podemos partir de la hipótesis racionalista; la incrementalista; la ventana de oportunidad; o incluso usar la metáfora del cesto de basura; o del cambio de paradigmas y referenciales. La toma de decisiones en ciertos sectores de política suele relacionarse con los paradigmas prevalentes en el campo disciplinario respectivo. Los análisis de políticas sociales generalmente parten del campo disciplinario de la Economía del bienestar, como se verá en el siguiente Capítulo esta disciplina generalmente sigue criterios económicos muy restringidos para evaluar la plausibilidad de las alternativas de políticas.

Pero ¿qué criterio lógico se debería usar para la toma de decisiones? ¿Es la preferencia individual trasmutada en un valor monetario (como en la función de bienestar) un supuesto válido para inferir los objetivos públicos? Entre el libre intercambio, el mérito personal, o la necesidad, ¿cuál debería ser el criterio para distribuir los bienes públicos? Y si no existe un criterio lógico sostenible ¿Cómo se puede analizar la razonabilidad de las alternativas? Se supone que estas decisiones de alguna manera ya vienen definidas por los electores. Se supone que cuando la gente vota por un partido político expresa su preferencia por una tendencia más igualitarista o por una más preocupada por la eficiencia. Sin embargo ya en la definición de las acciones del gobierno, en las políticas específicas, con frecuencia esta relación se desdibuja y la capacidad de respuesta de un gobierno frente a los problemas públicos y a las expectativas sociales, es puesta a prueba constantemente.

Los procesos de toma decisiones, también dependen de los distintos regímenes y arreglos vigentes en los países, algunos concentran la capacidad de decidir sobre las políticas en el ejecutivo, mientras otros asignan esa capacidad también al parlamento y a la judicatura. La descripción de estos arreglos es parte del análisis meso.

---

<sup>24</sup> Algunos modelos que representan el proceso de las políticas públicas suelen considerar a la decisión entre alternativas como una etapa separada de la formulación.

El número de actores suele reducirse considerablemente al momento de la decisión, generalmente se restringe a aquellos actores con autoridad. Aunque es común que otros actores por fuera del gobierno, o de distintos niveles y áreas gubernamentales, busquen influir en las decisiones mediante múltiples estrategias. En los últimos años se han incluido fórmulas participativas para el proceso de las políticas como una forma de reconectar al gobierno representativo con sus ciudadanos. Si bien, los gobiernos tienen una línea marcada para sus objetivos globales y sectoriales, no todos los problemas públicos están previstos ni se presentan con claridad en las agendas gubernamentales. De ahí que, en un contexto de acción pública, el proceso de las políticas abre un espacio para reevaluar la plausibilidad de los objetivos generales en las políticas concretas así como también los medios que se utilizan para alcanzar esos objetivos. Si bien para algunos estudiosos “el análisis de las políticas carece de la capacidad para validar los fines, objetivos, expectativas sociales” que no sean “científicamente procesables” (Aguilar, 2009), para otros cada vez más “hacer política, es hacer políticas públicas” (Muller, 2010: 104). Pues aún después de establecido el plan de gobierno o el programa presupuestario, suelen abrirse ventanas de oportunidad que permiten introducir cambios que pueden modificar la forma en que una sociedad utiliza y asigna sus recursos para solucionar los problemas públicos. El análisis de esos procesos más que validar unos objetivos sobre otros, tratará de mostrar la compatibilidad y coherencia de las decisiones con una teoría en particular, con un sistema de valores institucionalizado o con las normas sociales generalmente aceptadas.

### **La implementación de los instrumentos de políticas**

Como se ha señalado en la primera parte de este Capítulo “a toda política pública le subyace una teoría del cambio social”. Pues bien, la implementación constituye “una prueba de verdad” de esa teoría (Howlett et al, 2009: 161). En esta fase la decisión se convierte en acciones que a su vez generan efectos. Las políticas públicas entran en vigencia y ponen en marcha una serie de instrumentos que operan en distintas dimensiones del mundo social. Los instrumentos de las políticas permean la vida cotidiana de la gente y determinan las opciones que tienen las personas en su entorno. Para la puesta en marcha de los instrumentos de políticas suelen establecerse normas y estándares (restricciones de políticas) con el fin de asegurar la coincidencia entre la acción de los ejecutores y el objetivo de la política. Es precisamente en este paso, de las

formulaciones a la acción concreta, donde se abre la muy reseñada “brecha de la implementación” (Deneulin, 2009: 276). Con la proliferación de análisis sobre la implementación en los años 70 apareció la crítica sobre las discordancias entre la formulación y la implementación, así surgió el interés por identificar las causas de los fallos y a partir de ello establecer la mejor forma de reducir esa brecha. A este interés se refiere el debate entre el enfoque *top-down* y el enfoque *bottom-up*. Al final se concluyó que ambos eran complementarios. Era necesario analizar tanto los mecanismos que el diseño de la política preveía para asegurar su efectividad, como las estrategias de los usuarios y ejecutores de los instrumentos de la política durante la implementación. Puesto que en esta etapa aumenta la capacidad de control de los ejecutores sobre los resultados a través de múltiples estrategias, los analistas recomendaban a los decisores anticipar al máximo las condiciones de la ejecución para minimizar las disfunciones. Varios estudios de esta fase incorporaron la teoría de juegos, o la teoría de la agencia, con el fin de evitar las distorsiones y aumentar la probabilidad de cumplimiento y efectividad en las metas de política. Así se buscó regular el comportamiento y la acción de los operadores mediante reglamentos punitivos (látigo), mediante incentivos (zanahoria) o con una mezcla de ambos (Meny y Thoenig, 1992: 165-170). Muchos análisis sobre la implementación se dedicaron a comprobar la efectividad de estas formas de regulación. Ahora bien, en la perspectiva de la acción pública se asumiría que coordinar la acción entre varios actores en distintos ámbitos y niveles, requiere mecanismos de regulación flexibles y negociados, que articulen la acción de acuerdo a las capacidades e intereses de los actores, pero que igualmente dicha acción esté orientada a objetivos comunes, por lo tanto también se requiere mantener ciertos niveles de coherencia y alineamiento en las formas cómo operan los distintos actores.

La implementación incluye el conjunto de acciones que hay que emprender para que la relación causal, de la que parte la formulación, ocurra. La implementación suele estar mediada por diversos actores institucionales, en distintos niveles de gobierno y en distintos ámbitos como el político y el técnico. Como las demás etapas del ciclo, ésta tampoco sigue un orden lineal, ni es la consecuencia inmediata de la etapa anterior. A veces la decisión es tomada, pero la implementación sufre retrocesos debido a las mediaciones. Algunos autores describen la implementación como un proceso circular con las etapas anteriores ya sea porque, con frecuencia, los actores de las etapas previas continúan aquí su intervención o porque los mismos ejecutores se vuelven decisores, o

porque los destinatarios logran neutralizarla. Por minuciosa que haya sido la formulación, ya una vez en la implementación de la política siempre se requiere de ajustes y adaptaciones. No se pueden prever todas las variables y contingencias que pueden intervenir en el proceso de poner en marcha una decisión de políticas. La cuestión clave aquí es que la implementación de una política estructura un campo de acción en el que intervienen muchos y diversos actores y ninguno mantiene el control total del proceso. La tarea del analista es caracterizar ese campo y confrontar el esquema teórico y prescriptivo de la política con los hechos reales en dicho campo de acción (Meny y Thoenig, 1992: 167-168).

### **La evaluación de las políticas**

Esta etapa se refiere al análisis de los resultados, efectos e impactos de las políticas, por lo tanto constituye una herramienta importante de investigación no solo para el proceso de las políticas mismas sino en general para las ciencias sociales. Esta es una tarea que los analistas de políticas suelen asumir típicamente dentro del ciclo. El orden en el que se realiza esta fase tampoco es lineal como podría sugerir el esquema del ciclo. En realidad la evaluación puede ser *ex ante*, es decir, puede servir para decidir sobre la formulación o la implementación de una política; o puede ser *ex post* como información para decidir la continuación o la terminación de una política. La evaluación puede estar destinada a medir distintos aspectos programáticos de la política: el proceso, las actividades y productos, el desempeño, la eficiencia y la efectividad, etc. Se pueden evaluar los resultados de las políticas ya sea en los productos generados, en los instrumentos, o en sus efectos, es decir, en los cambios ocurridos al utilizar los productos de la política. También se pueden evaluar las consecuencias de la política en la realidad social, en este caso se trata de dimensionar su impacto. Esta última forma de evaluación mide los cambios que las políticas producen más allá del ámbito programático y generalmente se lleva a cabo al final de un periodo de intervención.

La evaluación del proceso tiene la particularidad de ofrecer información para que los decisores puedan hacer ajustes en las políticas que están en marcha. En este sentido se considera como un proceso de aprendizaje institucional, de ahí que si bien se prescribe que la creación de nuevas políticas debería seguir un proceso basado en el método de decisión racional –como lo describía Lasswell– en cambio, la evaluación periódica del proceso de las políticas implementadas abona a la tesis incrementalista de Lindblom, según la cual las políticas son más producto de ajustes marginales, sobre la

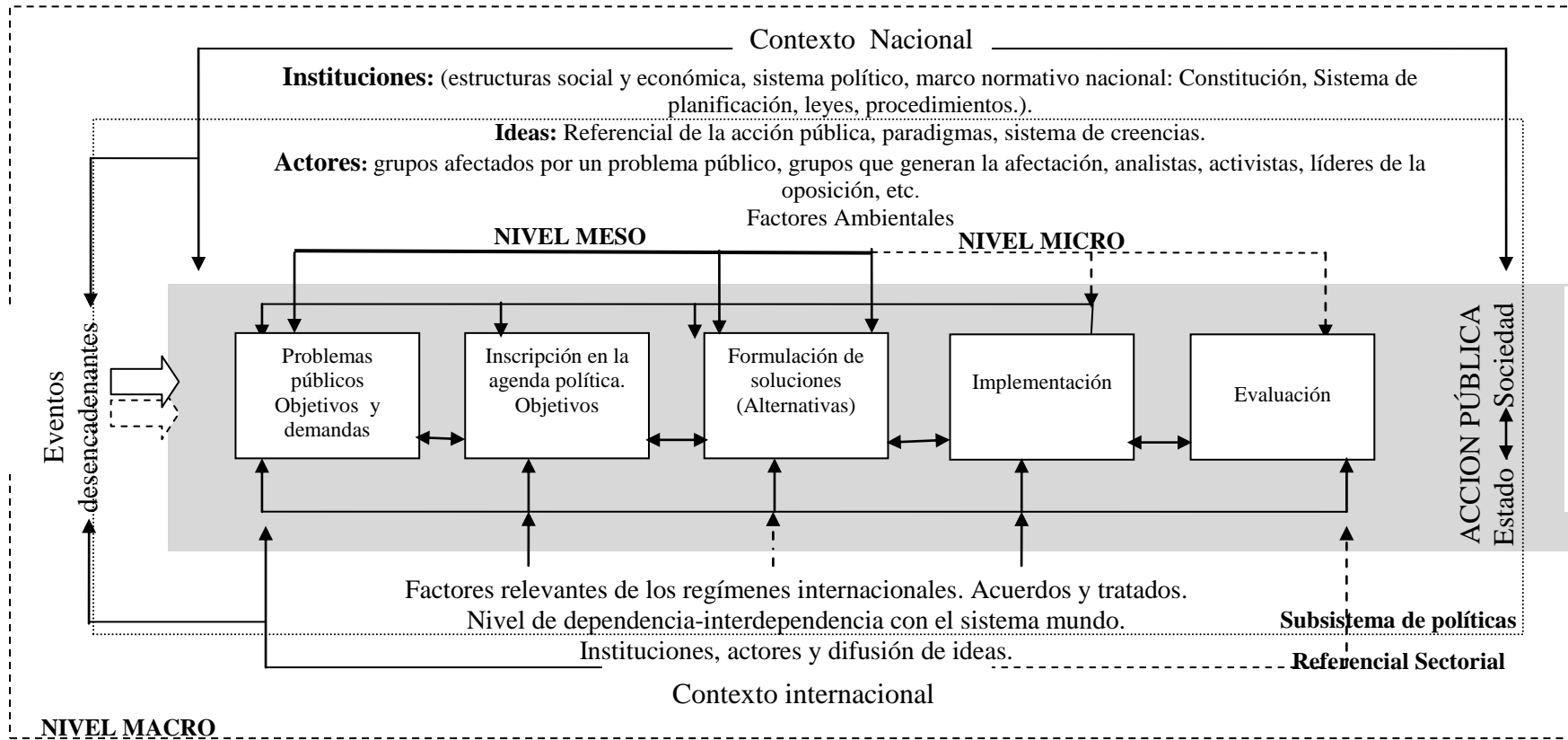
marcha, antes que de procesos completos de análisis y decisión. Los actores no estatales que participaron en las etapas previas o los destinatarios de las políticas también pueden ser parte de la evaluación de las políticas: en este caso la evaluación se convierte en un proceso de aprendizaje social (Grau, 2002: 46-47).

Dentro de una corriente de reformadores de la administración –que busca mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas– se ha posicionado el concepto de “aprendizaje de políticas basado en evidencias”. Con este concepto se busca la aplicación sistemática de la racionalidad evaluativa a los problemas de políticas (Howlett y Ramesh, 2007: 181, 185). Esta es una forma de incorporar conocimiento al mismo proceso de las políticas, pero no hay que olvidar que con frecuencia la interpretación de los “hechos” que constituyen las evidencias también puede ser motivo de disputa entre distintos intereses (Hill, 2009: 4). Para el analista la evaluación consiste en elaborar conceptos y métodos que permitan describir, explicar y valorar los resultados de la acción gubernamental con base en criterios ampliamente reconocidos como apropiados para el objeto de la evaluación. La evaluación es un modo de razonamiento que implica la observación sistemática de los efectos reales –previstos y no previstos– de las políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992: 195). Los resultados de un análisis evaluativo de las políticas pueden ser parte de esas evidencias sobre los resultados de las políticas, y éstos pueden ser útiles –tanto a funcionarios como a los actores sociales– para mejorar su conocimiento sobre el proceso y en base a ello mejorar sus prácticas en su campo de acción.

La evaluación suele componerse de métodos cualitativos y cuantitativos. Aquí también pueden entrar en competencia las visiones más positivistas que buscan establecer criterios de evaluación considerados objetivos y aquellas que consideran necesario incluir también la apreciación subjetiva de los actores. En cualquier caso una política sin evaluación está incompleta, el mismo concepto de política incluye lo que intencionalmente se persigue (dimensión cognitiva) y lo que realmente ocurre (proceso empírico), de ahí que las políticas, operacionalmente, se identifiquen más con conductas, efectos y resultados que con sus objetivos iniciales (Aguilar, 1992b: 27).

### **Esquema analítico para el proceso de las políticas.**

**Figura 1. Esquema propuesto para el análisis del proceso de las políticas públicas del *buen vivir***



**Elaboración y fuente:** adaptación de la autora en base a los esquemas de Easton, (1965: 110 *cit pos* en Parsons, 2007: 57) Meny y Thoenig (1996: 107) y Howlett et al (2009: 13). (La línea continua señala mayor probabilidad de incidencia y la punteada señala menor probabilidad de incidencia).

## Conclusiones

En este Capítulo he tratado de establecer las definiciones básicas y el marco analítico para mi investigación. En la descripción de las políticas públicas me he concentrado en destacar su doble naturaleza: como constructos teórico-normativos en el nivel simbólico y como fenómenos empíricos que operan en un nivel material de la realidad. Las perspectivas epistemológicas adoptadas para el análisis de las políticas, parten de distintas concepciones sobre la relación entre el conocimiento y el proceso de las políticas. Generalmente los enfoques que partían de la epistemología positivista o empiricista se interesaron por el nivel material de las políticas y se enfocaron en algún aspecto específico de éste. Mientras que, aquellos que se interesan por el nivel simbólico, privilegian los elementos cognitivos y le restaron atención a los factores más objetivos. Mi perspectiva epistemológica trata de incorporar tanto la dimensión simbólica como la dimensión material y operativa del proceso de las políticas. Por ello, en mi estrategia metodológica reúno elementos analíticos de una y otra dimensión. Así aparece un conjunto de variables explicativas y conceptos que me permiten establecer las conexiones entre ambas dimensiones. En primer lugar he optado por posicionar mi análisis como un *análisis orientado hacia las políticas*. Es decir me interesa comprender el proceso de las políticas para generar conocimiento que pueda ser incorporado en ese proceso. En segundo lugar, y dada esta orientación, he optado por partir de la heurística del ciclo como una herramienta analítica básica y he propuesto incluir en esta varios elementos. La primera ha sido identificar tres niveles de análisis: macro, meso y micro. Luego he construido un marco analítico para ubicar el proceso de las políticas en su contextualidad. El concepto que me permite hacer este emplazamiento es el de “acción pública”. Para analizar el contexto de la acción pública he usado tres variables; instituciones, ideas y actores. He otorgado a la variable de las ideas una mayor centralidad como variable explicativa del cambio. Para ello he recurrido al concepto de referencial global y sectorial de la acción pública y lo he comparado con otros conceptos análogos como paradigma de políticas, o sistema de creencias. Para caracterizar mejor la variable de los actores he revisado algunos aportes conceptuales como el de coaliciones de política, intermediarios y empresarios de políticas, además de



los grupos de personas cuyos derechos están en juego en el proceso de las políticas, y he enlazado estos aportes con el concepto de participación en el proceso de las políticas.

En base a todos los aportes y consideraciones revisados he construido un marco analítico que incluye los tres niveles de análisis y las principales variables que conforman su contextualidad (ver figura 1. Pág. 71). Además, el esquema del proceso está abierto a distintas secuencias entre etapas (hacia adelante y hacia atrás). Finalmente he descrito los principales elementos analíticos de cada fase del ciclo.

De esta manera el análisis –aun en su aproximación cognitiva– permite mantener *una orientación hacia las políticas* y, aun desde una aproximación más operativa, permite tomar en cuenta la influencia de los factores cognitivos, especialmente de los marcos referenciales. Esta articulación traza un marco amplio y complejo para analizar no solo la forma en que ocurre el cambio en las políticas (función descriptiva) sino también para explorar los distintos momentos y opciones de decisión que encierra el proceso de las políticas (función prospectiva).

## CAPITULO II

### LAS CAPACIDADES COMO MARCO REFERENCIAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIAS SOCIALES

#### **Antecedentes**

El programa de investigación de políticas propuesto por Muller (2010) sugiere comenzar por identificar un marco teórico o conceptual adecuado para el sector de políticas al que concierne la investigación. Recordemos que la heurística del ciclo que he definido hasta aquí es un esquema para el análisis de políticas, pero no constituye una teoría específica o una conceptualización sobre un determinado sector de políticas. El marco teórico para la investigación de políticas sectoriales es el conjunto de conceptos y de representaciones del mundo en función de las cuales el analista construye sus preguntas de investigación (Muller, 2010: 115-117, 125). Se trata de un marco teórico y normativo que en cierta forma describe el “deber ser” de las políticas en un campo determinado: es decir representa la visión que se tiene del puesto y del papel de un determinado sector de políticas en la sociedad. Este es el “referencial sectorial” de las políticas, que es distinto –aunque está relacionado– con el referencial global descrito en el primer Capítulo. Puesto que mi interés es analizar el proceso de las políticas públicas de garantía de derechos sociales, la siguiente tarea será identificar un “referencial sectorial” o marco teórico-conceptual adecuado para este objeto de estudio más específico.

El interés por analizar las políticas de garantías sociales surge debido a que los últimos años varios países latinoamericanos han incluido y “reconocido constitucionalmente y de forma decidida, los derechos sociales” (Ávila, 2011:17). En este nuevo marco normativo los derechos sociales no son solo programáticos sino que pasan a ser garantías exigibles, y las políticas públicas se consideran los medios o las herramientas para hacer efectivos esos derechos. En Ecuador por ejemplo se reconocen, entre otros, los derechos del *buen vivir* que son garantías que coinciden con los derechos sociales consignados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

**Tabla 1. Comparación derechos del *buen vivir* y los derechos del PIDESC**

DERECHOS DEL BUEN VIVIR	Declaración DESC
Derecho <u>al agua*</u> y a la alimentación.	Derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda,

Derecho a un <u>ambiente sano</u> ,*	
Derecho a la comunicación y a la información.	Protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura
Derecho a la cultura y ciencia.	Derecho a participar de la vida cultural.
Derecho a la educación.	Derecho a la educación,
Derecho al hábitat, a la vivienda.	Derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda,
Derecho a la salud.	Derecho a la salud,
Derecho al trabajo y a la seguridad social.	Derecho al trabajo y a la libre elección de empleo Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias Libertad sindical y derecho de huelga. Derecho a la seguridad social
	Derecho a la protección de la familia,

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador 2008. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas. **Elaboración:** la autora.

\*El derecho al agua y a un ambiente sano son distintivos en los derechos del *buen vivir*.

Las garantías sociales se expresan en las políticas sociales. Las políticas sociales se definen como el conjunto de disposiciones legales y de acciones públicas, –tanto del estado como de la sociedad– orientadas a proteger las condiciones de existencia de los miembros de una sociedad (Rama, 2001: 1).

En principio el análisis de las políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos sociales podría encontrar su referencial en dos vertientes: en primer lugar en las reflexiones sobre el surgimiento de la cuestión social y el desarrollo de la ciudadanía social en el mundo moderno; y en segundo lugar en todo un cuerpo teórico y analítico sobre los *estados y regímenes de bienestar*. Dentro de esta última vertiente están los estudios para las políticas realizados desde la economía del bienestar (ver pág. 84).

La visión evolutiva de la ciudadanía descrita en el famoso ensayo de Marshall<sup>25</sup> ha servido de base para muchas discusiones teóricas sobre los derechos y las políticas

<sup>25</sup> El proceso social a través del cual distintos derechos van adquiriendo legitimidad y se convierten en argumentos válidos para demandar igualdad fue descrito por Marshall en su ensayo *Ciudadanía y Clase Social* (1949) Su ensayo describe históricamente la “evolución” del estatuto de ciudadanía en Inglaterra a través de la incorporación de derechos tutelados a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX con la garantía de derechos civiles, políticos y sociales respectivamente, su desarrollo coincide con el desarrollo del capitalismo. Con los primeros cambios hacia la industrialización grandes masas de campesinos comenzaron a movilizarse hacia las ciudades y a establecer nuevas formas de relación laboral y social.

sociales, aunque se trata de un análisis descriptivo desde la sociología histórica acerca del proceso de desarrollo de la ciudadanía en Inglaterra, muchos analistas han asumido ésta como una teoría explicativa e incluso prescriptiva sobre el cambio social y político<sup>26</sup>. Sin embargo esta explicación no ofrece las categorías y variables necesarias para establecer un marco referencial y analítico para la hechura de las políticas sociales en el contexto de sociedades no industrializadas. Por otro lado, el campo de análisis de las políticas sociales ha sido liderado por los estudios sobre el *Welfare State* y los *regímenes de bienestar*. En Europa la evolución del Estado de Bienestar y sus políticas sociales ha constituido el campo por excelencia para los análisis de políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992: 20. Jordan, 2008: 171). El estudio de Espin-Andersen (1998) con la caracterización de los regímenes de bienestar en los países de la OCDE constituye un punto de partida común para estos estudios.

Aunque el análisis de la Política Social moderna está muy relacionado con las reformas que condujeron al Estado de Bienestar, no se trata de un mismo fenómeno. No todos los países constituyeron un Estado de Bienestar y sin embargo en todo país es posible encontrar una u otra forma de garantías sociales. En el *Welfare State* el gobierno asegura un nivel de bienestar como parte de los derechos de ciudadanía e instituye un conjunto de normas y procedimientos para asegurar esos derechos. “La esencia del Estado de Bienestar es la intervención gubernamental para garantizar a cada ciudadano pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, como

---

Esta dinámica introduce desequilibrios significativos en el orden social, las comunidades locales y sus sistemas culturales y familiares no volverán a ser los mismos. A su vez, estos cambios van a estimular el surgimiento de nuevas formas institucionales con las que se buscará reducir “la anomia característica de las sociedades que se modernizan” (Draibe y Riesco 2006; 23). Para la segunda mitad del siglo XIX aparece lo que Castel llama el “hiato del sistema capitalista” es decir aparece una incongruencia entre una organización política fundada en el reconocimiento de los iguales derechos de los ciudadanos y un orden económico fundado en la acumulación de valor por parte de unos en desmedro de otros a través de la relación capital-trabajo. Las familias reclutadas en centros fabriles formaron asentamientos humanos expuestos al ruido, a la contaminación, al hacinamiento y con salarios de subsistencia. Las enfermedades contagiosas se propagaron más rápidamente que antes y su tratamiento y prevención sentaron las bases para la medicina moderna y para el cuidado de la salud pública. Para la década de 1830, después de la que se podría llamar la primera crisis del capitalismo, aumentó el desempleo y se hizo aún más evidente el problema de las condiciones de vida de estas poblaciones. Los asalariados eran al mismo tiempo agentes y víctimas de la revolución industrial. Para “conjurar el riesgo de fractura” en medio de las tensiones provocadas por la industrialización, aparece la “cuestión social” un sistema de regulación intermedio entre el ordenes político y económico que tratará de rellenar esa brecha por fuera del mecanismo de mercado (Castel, 2004; 20. Thoenig y Meny, 1992, 19-20). Al final del siglo XIX, los derechos sociales comenzarán a ocupar el centro del escenario de la ciudadanía hasta dar con lo que Espin-Andersen llama “la estructuración de la ciudadanía social” (Espin-Andersen, 1998; 57).

<sup>26</sup> Para una crítica sobre la tesis generacionista de los derechos sociales véase Pisarello, 2007: 19-36.

un derecho político y no como caridad” (Wilensky *cit pos* Meny y Thoenig, 1992: 20). Si se analizan históricamente las luchas sociales, las medidas de política social no son solo la respuesta institucional a una necesidad objetiva del sistema capitalista y del proceso de industrialización como aparecen en el relato de Marshall, los derechos sociales son también el resultado de las conquistas de las clases trabajadoras<sup>27</sup>, por lo tanto los mecanismos de política social también pueden verse como un proyecto de emancipación, de acción colectiva frente a formas de opresión, incluida la opresión del estado. Así es posible afirmar que en la configuración de los derechos y los mecanismos para garantizarlos, cohabitan dos corrientes o fuerzas motoras, una que emerge desde las demandas sociales e individuales (perspectiva de la ciudadanía) y otra surgida desde la garantía y protección por parte del estado (perspectiva institucional).

Ahora bien, inicialmente el *policy analysis* en Estados Unidos estuvo articulado con las políticas económicas y de defensa durante la segunda guerra (Parsons, 2007:54) y no con las políticas sociales o con la realización de la ciudadanía social. La ciudadanía social es el estatus que caracteriza la garantía y el ejercicio de los derechos sociales y a partir del cual se configuran los estados de bienestar contemporáneos. Fraser ha señalado que “en Estados Unidos no existe una “ciudadanía social” tal como puede verse en Europa. La fuerza del paradigma del liberalismo y de los derechos civiles junto a la imagen del individuo independiente y autosuficiente en la cultura política norteamericana, habrían conducido a cierto desvalor de las políticas de protección social. Éstas han sido vistas más como una expresión de incapacidad del individuo que requiere de la caridad pública antes que como un estatus de igual dignidad entre los miembros de una sociedad (Fraser y Gordon 1992: 46-48). Después de la segunda guerra la expansión de los programas gubernamentales para eliminar la pobreza como la

---

<sup>27</sup> Entre 1864 y 1974 se constituyó en Europa la Asociación Internacional de Trabajadores y se organizaron varios movimientos sociales y políticos relacionados con la Comuna de París para plantear una serie de demandas y reivindicaciones. El movimiento socialista en Europa se expandió a medida que se ampliaba el sufragio a la clase trabajadora, esto motivó una fuerte preocupación por la reforma social como mecanismo para prevenir acciones revolucionarias. Según Pisarello la historia de las luchas sociales arroja conclusiones distintas y más complejas que las extraídas de las tesis generacionistas. Hay épocas en las que los derechos sociales se reivindicaron simultáneamente con la extensión de los derechos civiles y políticos, hay otras en las que ciertas garantías sociales aparecieron como antídoto de la reducción de derechos civiles y políticos. En otros casos la concentración del poder en ciertos grupos acabó por generar poderes burocráticos y fuentes de arbitrariedad que erosionaron significativamente el programa de expansión de todos los derechos. Por lo tanto la conquista de los derechos sociales no es un resultado lineal o una consecuencia directa y unívoca del desarrollo previo de los derechos civiles y políticos (Pisarello, 2007; 27).

*Great Society* de Johnson (1964) hicieron necesarios nuevos métodos aplicados de investigación para la provisión de ciertos servicios. Surge así la *policy science* bajo el paradigma de la “solución de problemas sociales” y no bajo el referencial del bienestar o de la ciudadanía social desde el cual partían la mayoría de estudios europeos. Una observadora resumió así esta diferencia: “los científicos sociales de “Estados Unidos hablan como si fuera posible dar el salto a la meta de la ‘Gran Sociedad’ sin pasar primero por un periodo de Estado de Bienestar” (Hope *cit pos* Parsons, 2007:55).

En su paradigmático estudio sobre el “Estado de Bienestar en los países de la OCDE”, Espin-Andersen identificó tres tipos de regímenes: el liberal-residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata. El tipo de régimen depende del rol que asume el estado frente a la captación y distribución de recursos y de la responsabilidad que asume la sociedad para la garantía de derechos sociales. Estas son las grandes definiciones del entorno político de las cuales parten las políticas sociales y a partir de las cuales se establecen las restricciones de políticas. Por ejemplo, en el régimen liberal-residual (Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido a partir de los años 80) el estado puede contribuir a la cohesión social al diluir las tensiones, no mediante la distribución de recursos sino a través de medidas de prevención de la exclusión social, centrándose en los grupos sociales excluidos o en los potencialmente excluidos. En el régimen conservador o corporativo (países de la Europa Occidental continental) el estado y las instituciones públicas están en el centro del proceso socio-económico como mecanismo que redistribuye beneficios según criterios de clase o de estatus político, los beneficios no surgen de derechos universales sino corporativos. En el régimen socialdemócrata (Inglaterra y países Escandinavos en la posguerra) se asume que el mercado es la causa sistémica de los riesgos sociales por lo tanto el bienestar individual es responsabilidad colectiva y la protección de tales riesgos se dirige al conjunto social y no solo a los más pobres o a los asalariados organizados. En este régimen el estado es un agente redistributivo de recursos y las políticas sociales redistributivas son una condición necesaria para alcanzar la universalización de los derechos sociales (Esping-Andersen, 1998: 43. Navarro, 1999: 3. Barba, 2006: 172-173).

En América Latina el análisis de políticas públicas –tanto para los funcionarios del gobierno como para académicos y consultores– se introduce a fines de los 80. Según Salazar la primera difusión fue a través del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Bolivia donde se impartió un seminario para un Grupo de “adoptadores primarios” que tenían la tarea de “impartir estas enseñanzas en sus respectivos países” (Salazar, 1999: 36). Mientras que la práctica de la planificación y de formulación de planes para el desarrollo, es muy anterior en la región y está vinculada a la influencia de la CEPAL y a la implementación del modelo ISI desde los años 50. La difusión ampliada de la teoría y de la práctica de las políticas públicas en la región ocurre en un contexto muy distinto a aquel en el que emergió la disciplina<sup>28</sup>. Aquí la disciplina comenzó a difundirse en medio del paquete de reformas orientadas a la descentralización, la privatización, y la liberalización. La metodología de las políticas públicas se identificó entonces como alternativa a la planificación nacional centralizada que fue predominante en el modelo ISI. Se identificó también con el regreso a la democracia en muchos países de la región, con la gestión de los recién creados gobiernos locales y con la participación social (BID, 2006: 79-86). Puesto que la disciplina del análisis de políticas en la región se difundió simultáneamente a la aplicación de reformas del modelo neoliberal, muchos análisis se hicieron para evaluar la efectividad de los programas de reforma o para formular programas alineados con el marco referencial de las reformas. El análisis de las políticas de garantías sociales es más reciente y se ha hecho desde la perspectiva de los regímenes de bienestar. En la última década han aparecido varios estudios dedicados a aplicar las distintas tipologías de los *regímenes de bienestar* a los procesos seguidos en materia de derechos sociales en América Latina. Una característica de estos estudios es que son comparativos. Generalmente se realizan sobre grupos de países a los que se les aplica un mismo modelo analítico construido en base a un conjunto de variables, se observa la mayor o

---

<sup>28</sup> La propuesta original de Lasswell correspondería a lo que Nelson llama el excepcionalismo del caso americano; es decir a la estabilidad democrática de la posguerra y a una dinámica normalizada de interacciones gobierno-expertos para la toma de decisiones especialmente a nivel de representantes parlamentarios. Esta no fue la situación en otros países. En Latinoamérica por ejemplo la época de la posguerra estuvo signada por la presencia de regímenes autoritarios, la acción del estado se limitaba a las capacidades de misma la burocracia, aunque se crearon muy pocas agencias de investigación, estas han estado limitadas a ciertas áreas de conocimiento pautadas por la política internacional (economía y desarrollo) y han dependido de la mayor o menor apertura de los gobiernos para incorporar sus recomendaciones (Nelson, 2001; 798-799).

menor cercanía de las políticas en cada país, respecto a ese modelo, y se conforman *clusters* o conglomerados de países que comparten características y posiciones similares. Pero al parecer la transposición de estas tipologías a los países de la región no ha sido precisamente fructífera en términos teóricos (Draibe y Riesco, 2006). La mayoría de estos estudios parten de los regímenes ya establecidos por Espin-Andersen, tomándolos como tipos ideales, así en los resultados comparativos, las experiencias de la región se observan como resultado del “insuficiente nivel de desarrollo de la sociedad, de la economía o del mismo sistema de protección social”, así las políticas sociales de la región se definen más por la ausencia que por la presencia de ciertas características; en muchos estudios se recurre a categorías como “regímenes incompletos” o “inmaduros” o “regímenes en desarrollo embrionario”, o de “baja extensión del asalariado”, o de “baja cobertura” (Draibe y Riesco, 2006: 23).

En un análisis comparativo realizado por Barba (2004) los tipos de arreglos para la garantía de algunos derechos sociales encontrados en América Latina revelaban al menos tres estructuras diferenciales de articulación –entre la esfera económica, el estado y la esfera doméstica– para la distribución del bienestar social en la región. Estos regímenes se expresarían en tres modelos: “universalistas, duales y excluyentes”<sup>29</sup>. El modelo universalista mostraba una expansión gradual y universalizante de las medidas de protección vinculadas al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. El modelo dual privilegió a la población urbana, organizada y relevante para el modelo productivo (ISI) y excluyó al resto de la población; en el caso de los regímenes excluyentes, éstos dejaron por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba 2004: 19). En otro estudio comparativo sobre regímenes de bienestar en América Latina, Martínez Franzoni se pregunta si “¿se puede hablar de bienestar en esta región de profundos malestares?” aquí los regímenes varían –dice– en el grado y la manera en que generan bienestar, entendido éste como capacidad para hacer frente a los riesgos (Martínez, 2007: xi). Esta autora aplica las tres variables de Espin-Andersen y encuentra tres tipos de regímenes: estatal proteccionista, estatal productivista y familiarista<sup>30</sup>. No

---

<sup>29</sup> Entre los “universalistas” están: Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; entre los “duales”: Brasil, México, Colombia y Venezuela; y entre los “excluyentes”: Centro América, Panamá, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay (Barba 2004: 19).

<sup>30</sup> En el primero se ubican Argentina y Chile. En el segundo se encuentran Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. En el tercero se ubican Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela, así como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay (Martínez, 2007: 15).



obstante reconoce una alta heterogeneidad entre países y entre grupos de población dentro de los países. Hay quienes sostienen la imposibilidad de aplicar o usar los paradigmas de bienestar de unas sociedades en otras estructuralmente distintas. Se argumenta que “las características de los puntos de partida de las democracias industriales occidentales no se pueden reproducir” y por lo tanto es necesario desarrollar metodologías de análisis que permitan entender el propio proceso de despliegue de las políticas sociales en cada región (Draibe y Riesco 2006). Barba por su parte señaló que puesto que la región ni es homogénea en sí misma ni presenta trayectorias similares a las seguidas en las políticas sociales de los países noroccidentales “no hay razón para suponer que los únicos arreglos institucionales posibles sean los que han predominado en las grandes economías de la OCDE” (Barba, 2006: 176).

Parafraseando a Barba se podría añadir que tampoco hay razón para suponer que la única forma de abordar el análisis de las políticas públicas sociales, sea a partir de la tipología de los regímenes de bienestar. Mi intención aquí es analizar la hechura de las políticas públicas de garantía de derechos sociales desde el modelo del análisis delineado en el primer Capítulo. Sin embargo, aún es necesario para emprender esta investigación, disponer de un marco conceptual adecuado para el análisis de este tipo políticas públicas en Latinoamérica.

Aquí resulta pertinente establecer una conexión histórica: mientras se extendía el referencial global de la modernización, la prosperidad de la posguerra permitió que la acción gubernamental –en los países industrializados– se orientara a la consolidación del Estado de Bienestar; en cambio para los países no alineados el objetivo prioritario era el desarrollo económico, puesto que había una convicción sobre el carácter “evolutivo” de la ciudadanía social (ver Marshall, 1997) se asumía además que el Estado de Bienestar y la extensión de las garantías sociales tenían como condición necesaria el crecimiento económico. A través de las relaciones de cooperación y control que ejercían los regímenes internacionales, los gobiernos de los llamados países “subdesarrollados” fueron exhortados a emprender acciones para lograr el crecimiento económico, transformar el aparato productivo y mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones (Levinson y De Onis, 1972). Por lo tanto la prioridad política –y de las políticas– en la región fue la “estrategia de desarrollo” identificada con los “estados desarrollistas”. Riesco (2007), por ejemplo, propuso el concepto de “Estado

desarrollista de bienestar social latinoamericano” (EDBSL) para identificar la especificidad de las políticas sociales durante la industrialización desde los años 30 hasta los años 80. Sugiere que la implementación de políticas sociales fue parte esencial del proyecto desarrollista. Y observa cierta renovación de las políticas sociales a partir del 2000. Plantea que dada la “industrialización tardía y otros factores determinantes aun no es posible hablar de Estado de Bienestar” en la región y por ello recurre a una “categoría conceptual de rango medio” como la de EDBSL (Riesco, 2007: 44).

De la revisión general que ha seguido el proceso de las políticas sociales en la región, parecería que éste ha estado más relacionado con los proyectos desarrollistas estatales que con demandas sociales por arreglos basados en nociones de libertad, equidad o justicia social. Sin embargo en la última década ha surgido un creciente interés por estudiar y analizar los vínculos entre política social y la construcción de inclusión social y ciudadanía (CEPAL: 2007. Gacitúa-Marió, *et al*, 2009: 2-3).

Desde la perspectiva del proceso de las políticas públicas esta articulación ha sido menos explorada. Recordemos que el marco conceptual específico para el análisis de políticas se define en función de “aquello que resulta adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema”. Entonces: ¿qué marco conceptual podría resultar útil para analizar el proceso de las políticas públicas de garantías sociales en el contexto de los países latinoamericanos? Si partimos de la definición según la cual las políticas sociales son disposiciones legales y acciones públicas, –tanto del estado como de la sociedad– orientadas a proteger las condiciones de existencia de los miembros de una sociedad (Rama, 2001: 1) entonces el enfoque propuesto por Amartya Sen sobre la acción pública como fuente de garantías sociales y sobre las garantías sociales como titularidades y capacidades –especialmente para el contexto de los países no industrializados– parece pertinente. El concepto de capacidades de Sen fue el punto de partida para la teoría del desarrollo humano presentada por el PNUD como un nuevo paradigma a inicios de la década de los 90. Esta versión del enfoque seniano ha sido ampliamente difundida, sin embargo, la relación entre acción pública, derechos sociales y capacidades –contenida en el enfoque de Sen– ha sido menos explorada. En el siguiente apartado presento una revisión del enfoque de las capacidades desde esta perspectiva.

## **Las capacidades como marco referencial para el análisis de las políticas públicas de garantías sociales**

### *Introducción*

En este apartado analizaré el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y su relación con la acción pública y con los derechos sociales. El “enfoque en las capacidades” (*capability approach*) ha sido presentado como un marco normativo alternativo para reflexionar acerca de la acción pública en función del bienestar y el desarrollo. La noción de capacidad surgió a partir de una preocupación sobre algún aspecto en el que fueran plausibles las demandas de igualdad (ver *¿Igualdad de qué?* Pág. 98). Este enfoque suele utilizarse en un conjunto de ejercicios normativos como: valorar el bienestar individual; evaluar y valorar los arreglos sociales; y también en ejercicios prospectivos como; diseñar propuestas y políticas orientadas al cambio social (Deneulin, 2009: 42). Por razones que explico más adelante, en un marco constitucional en el que algunos o todos los derechos sociales están garantizados, el carácter normativo del enfoque pierde relevancia, pero su estructura conceptual todavía resulta útil como herramienta analítica y prospectiva para la hechura de las políticas.

Este enfoque puede ser utilizado para evaluar las realizaciones personales (lo que una persona es o hace) y las oportunidades que tienen las personas para alcanzar esas realizaciones. Así se diferencia de otras formas de evaluación del bienestar que asumen indicadores como la utilidad, los recursos o el dinero. Por otro lado el enfoque también puede ser usado junto a otros criterios como eficiencia, agencia e imparcialidad procedimental, etc. para analizar el diseño de políticas tanto en el Estado de Bienestar de las sociedades industriales, como en las políticas sociales de los llamados “países en desarrollo”. También puede usarse como una herramienta evaluativa para comparar resultados frente a instrumentos tradicionales de decisión como el análisis costo-beneficio. No se trata de una teoría explicativa sobre el bienestar, la pobreza, o la desigualdad. Se trata de una teoría prescriptiva que plantea una forma de conceptualizar estas nociones y, a partir de esta conceptualización, permite evaluar distintos estados individuales y sociales (Deneulin, 2009: 19-21. Alkire, 2002: 14-18. Robeyns, 2011). Aquí presento una revisión del enfoque con la intención de extraer los elementos conceptuales y procedimentales que pudieran ser más útiles para analizar el proceso de las políticas orientadas a la realización de los derechos sociales. Así entonces el enfoque

de manera general, constituye en un marco normativo, es decir el “deber ser” de las políticas de garantía de derechos sociales, pero también el mismo enfoque, dados los desarrollos analíticos de Sen, permite establecer una metodología de análisis para el proceso de las políticas públicas en ciertos contextos. Por lo tanto mi objetivo aquí es analizar el enfoque como una dimensión de las políticas (como objeto) y de este análisis extraer los elementos que me permitan estructurar un marco analítico para mi caso de estudio (cómo método). El capítulo tiene cuatro partes: en la primera parte analizo en profundidad el enfoque de las capacidades, sus elementos constitutivos, las operaciones lógicas y los métodos que Sen propone para una función prospectiva en la formulación de políticas. En la segunda analizo algunas críticas que ha recibido el enfoque y exploro si éstas podrían contribuir a mejorar su función prospectiva. En la tercera parte reviso la relación entre el enfoque y los derechos sociales. Al final, a manera de conclusión, presento algunos elementos conceptuales y metodológicos para el análisis de las políticas públicas de garantía de derechos sociales. Encuentro que el enfoque de las capacidades de Sen aporta a la construcción de un marco analítico alternativo para las decisiones de políticas en contextos distintos al de los países con Estado de Bienestar. Este marco abandona la rigidez axiomática de la Economía del Bienestar y de la Teoría de la Elección Social para darle mayor pertinencia y sentido práctico al proceso de decisión especialmente en la formulación de alternativas. Sen parte de reconocer la pluralidad de valores que implica una decisión sobre asuntos públicos, por lo tanto resulta poco plausible reducir a fórmulas matemáticas un proceso tan complejo que tiene que ver no solo con el conocimiento y la técnica sino también con las distintas formas de ver el mundo, con una competencia por los recursos y con el poder de decisión sobre esos recursos.

### **El referencial del bienestar**

Sen presentó por primera vez el enfoque de capacidades durante una conferencia dictada en la Universidad de Stanford, California, en mayo de 1979. Sen propuso primero el concepto de “capacidad básica” como alternativa al concepto de utilidad de la Economía del bienestar y a la propuesta de los bienes primarios de Rawls.

La Teoría de la Elección Social (TES) como parte de la Economía del Bienestar, ha generado un conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas para los procesos de decisión sobre cuestiones relacionadas con asuntos públicos. Majone se refiere a este influyente método para el análisis de políticas como “decisionismo”

(Majone, 2005:51). Estos análisis siguen el método de la decisión racional que en esta disciplina se conoce como el método utilitarista<sup>31</sup>. Ya hemos visto que la teoría clásica de la decisión racional perdió preeminencia como supuesto de partida en los análisis sobre el proceso de las políticas públicas, pero el método de la TES como ejercicio analítico para la decisión de políticas –especialmente de las políticas sociales– ha tenido una influencia mucho más permanente<sup>32</sup>. Quizá el trabajo más conocido y citado sobre los problemas de elección social es el de Kenneth Arrow, Elección social y valores individuales, publicado en 1951; allí Arrow planteó el que se conoce como ‘teorema de la imposibilidad’: según este teorema ningún sistema general de votación que cumpla con ciertas “condiciones débiles de razonabilidad” permite asegurar una

---

<sup>31</sup> El análisis normativo de la teoría de la elección ha sido fuertemente influido por la filosofía utilitarista de Bentham y su método de decisión. Este método señalaba que; “Para tener una información exacta sobre la tendencia general de cualquier acto que afecte a los intereses de la comunidad, se debe proceder como sigue. Empezar por una de esas personas cuyos intereses parecen más inmediatamente afectados y tener en cuenta: 1.- El valor de cada placer distinguible que parezca haber sido producido por el acto en primer lugar. 2.- El valor de cada dolor que parezca haber sido producido por él en primer lugar. 3.- El valor de cada placer que parezca haber sido producido por él después del primero. En esto consiste la fecundidad del primer placer y la impureza del primer dolor. 4.- El valor de cada dolor que parezca haber sido producido por él después del primero. Esto constituye la fecundidad del primer dolor y la impureza del primer placer. 5.- Sumar los valores de todos los placeres por un lado y los de los dolores por otro. El balance, si se decantara del lado del placer, daría una buena tendencia global del acto con respecto a los intereses de aquella persona individual; si se decantara del lado del dolor, la mala tendencia global del mismo. 6- Contabilizar el número de personas cuyos intereses están implicados y repetir el proceso anterior respecto a cada una. Sumar las cifras que representen los grados de tendencia buena del acto con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es buena; hacerlo otra vez con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es mala. Hacer el balance, que si está del lado del placer, dará la buena tendencia general del acto con respecto al número total o a la comunidad de individuos” (Bentham, 1789; Cap.4. 1-18)

<sup>32</sup> De manera muy básica un problema de elección social puede ser descrito así: existe un conjunto finito de estados sociales, en cada estado se describe lo que le ocurre a los individuos y a la sociedad considerada como conjunto de individuos, cada individuo tiene un orden de preferencia frente a los estados posibles, se busca llegar a un orden de preferencias individuales agregadas que defina a uno de los estados del conjunto como socialmente preferido. Se asume que la opción con mayor preferencia agregada es la que maximiza la utilidad del conjunto puesto que muestra lo que la gente más prefiere y por lo tanto es la opción que representaría la “voluntad popular”. Se asume también que lo que la gente prefiere es lo que maximiza su satisfacción o utilidad. Esto se conoce como la eficiencia de Pareto. La optimalidad en el sentido de Pareto es un axioma para comparar diferentes situaciones de bienestar o de distribución de la riqueza, según la cual una situación es preferible a otra cuando se aumenta la utilidad de alguno de los individuos sin que se disminuya la de otro. Un óptimo de Pareto se considera una situación de máxima eficiencia. El criterio de Pareto observa el bienestar general y no el bienestar relativo entre diferentes personas. Esto conlleva una despreocupación por las cuestiones de distribución. La economía del bienestar asume dos supuestos fundamentales: a) que cualquier equilibrio competitivo en un libre mercado (el encuentro de oferta y demanda a un precio en el que el costo marginal y el beneficio marginal son iguales) lleva a una situación de asignación de recursos económicos que es eficiente de acuerdo con Pareto; b) que cualquier asignación eficiente u óptima de Pareto es obtener y mantener un equilibrio competitivo. Existe asignaciones que son Pareto-superiores cuando una asignación de recursos A es Pareto-superior a otra B cuando al pasar de B a A algún individuo mejora sin que nadie empeore. Una asignación Pareto-superior hace referencia a un criterio de dominación. Por tanto, una asignación es Pareto-eficiente u óptima cuando no existe una asignación Pareto-superior (Stiglitz, 2000: 71-72. Mankiv, 2002: 96).

agregación coherente de elecciones individuales. En última instancia, lo que este teorema demuestra es que no existe una voluntad general, solo existen preferencias individuales y ningún sistema lógico de decisión logrará traducir coherentemente estas preferencias en una sola opción. Más tarde este teorema será parte de los argumentos usados en contra de los sistemas de planificación y a favor del libre mercado, es en éste último en el que esas preferencias realmente se expresan a través de la demanda (ver págs. 37-38). Frente a esa conclusión, la Economía del bienestar ofreció una alternativa más realista para las decisiones sobre asuntos públicos. Ésta partía del criterio ‘óptimo de Pareto’ y de los supuestos del equilibrio parcial de los mercados en la determinación de los precios. Si los precios de los bienes son una función de la demanda, entonces el determinante fundamental del valor de todas las cosas es la demanda. La demanda es un indicador mucho más estable sobre la preferencia social. La diferencia entre lo que una persona está dispuesta a pagar por un bien y lo que realmente paga es el excedente del consumidor y este excedente es una expresión de la utilidad de cada persona. Por lo tanto, la suma total de esos excedentes es la utilidad social o bienestar social. Así el bienestar social se puede medir en términos monetarios a través del “excedente del consumidor” (Galbraith, 2003: 118). A la relación funcional entre opciones, preferencias y utilidad agregada, se la conoce como “función de bienestar social”. Esta función identifica al estado social preferido como aquel en el que el conjunto de consumidores maximiza su utilidad. Mediante este ejercicio axiomático se resolvía el problema de la elección social, pero al mismo tiempo aparecía otro problema, pues según esta representación cartesiana el aumento de la utilidad de una persona conduce a la reducción de la utilidad de otra. Al mantener como presupuesto inalterable el criterio paretiano, el principio orientador de las políticas será entonces aumentar el excedente total de una economía sin disminuir la utilidad de nadie. Frente a un conjunto de soluciones posibles, solo aquellas que cumplan este requisito serán consideradas factibles (Majone, 1992: 396-397). Esta perspectiva no se interesa por la distribución de la utilidad entre individuos. Así, los planificadores o tomadores de decisiones que suelen analizar las consecuencias de una política dentro de este marco de representaciones confrontan la relación entre el financiamiento de programas sociales o construcción de bienes públicos versus el incremento de impuestos<sup>33</sup> (Stiglitz, 2000: 124, 138). Este marco de representaciones

---

<sup>33</sup> El análisis normativo de la teoría de la elección ha sido fuertemente influido por la filosofía utilitarista de Bentham y su método de decisión. Este método señalaba que; “Para tener una información exacta

está relacionado con la visión liberal de la economía y con los objetivos del crecimiento económico.

Pero si lo que se busca no es la eficiencia (la maximización de la utilidad total del conjunto) sino la “equidad” o la “justicia en la distribución del bienestar” entre los miembros de una sociedad, entonces estamos dentro de otro paradigma, la comprensión de los problemas es distinta. Aquí se vuelve necesario encontrar otros criterios y otros procedimientos de decisión que sean más coherentes con ese objetivo (Mankiv, 2002: 96). Desde la filosofía política, Rawls propuso una función de bienestar que no se evaluaba por el aumento total de la utilidad sino por el “principio de la diferencia lexicográfica”. Según este principio la distribución del bienestar dentro de una población prioriza el bienestar de las personas en peor situación. Las desigualdades sociales y económicas debería disponerse “de tal modo que sean para el mayor beneficio de los menos aventajados, y estén ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades” (Rawls, 2006: 87-88). Rawls aboga así por una distribución igualitaria de ciertos bienes y de las oportunidades. Con frecuencia su posición ha sido criticada por ignorar el criterio de eficiencia. Esta posición teórica está relacionada con una perspectiva igualitarista liberal desde la filosofía política y con objetivos de redistribución del producto social. Como una posición intermedia que trata de conciliar los objetivos de eficiencia y de equidad, aparece la posición política llamada “democracia social” que busca conseguir la “máxima utilidad total social y la máxima igualdad de las utilidades de los individuos” (Gutiérrez, 2006:87). Puesto que estos objetivos pueden ser contradictorios: la valoración de cada objetivo dependería de su escasez contextual: en una sociedad donde la igualdad es muy escasa, la igualdad tendrá más valor y habrá

---

sobre la tendencia general de cualquier acto que afecte a los intereses de la comunidad, se debe proceder como sigue. Empezar por una de esas personas cuyos intereses parecen más inmediatamente afectados y tener en cuenta: 1.- El valor de cada placer distinguible que parezca haber sido producido por el acto en primer lugar. 2.- El valor de cada dolor que parezca haber sido producido por él en primer lugar. 3.- El valor de cada placer que parezca haber sido producido por él después del primero. En esto consiste la fecundidad del primer placer y la impureza del primer dolor. 4.- El valor de cada dolor que parezca haber sido producido por él después del primero. Esto constituye la fecundidad del primer dolor y la impureza del primer placer. 5.- Sumar los valores de todos los placeres por un lado y los de los dolores por otro. El balance, si se decantara del lado del placer, daría una buena tendencia global del acto con respecto a los intereses de aquella persona individual; si se decantara del lado del dolor, la mala tendencia global del mismo. 6- Contabilizar el número de personas cuyos intereses están implicados y repetir el proceso anterior respecto a cada una. Sumar las cifras que representen los grados de tendencia buena del acto con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es buena; hacerlo otra vez con respecto a cada individuo para quien la tendencia global es mala. Hacer el balance, que si está del lado del placer, dará la buena tendencia general del acto con respecto al número total o a la comunidad de individuos” (Bentham, 1789; Cap.4. 1-18)

que renunciar a la utilidad total para avanzar en la igualdad. En una sociedad con muy bajos niveles de utilidad total se puede generar una importante desigualdad siempre que esto aumente la utilidad total. Y ¿qué se debería priorizar cuando en una sociedad ambos objetivos son escasos? es decir, si existe bajo crecimiento y mucha desigualdad ¿en base a qué criterios se justificaría priorizar uno u otro objetivo? (Navarro, 1999. Gombert et al, 2010). La fórmula intermedia también tiene sus críticos: algunos consideran que el crecimiento es una condición necesaria para la distribución, otros hacen notar que puesto que el crecimiento generalmente se distribuye entre quienes más capacidad de acumulación tienen, priorizar este objetivo puede llevar a una mayor concentración de la riqueza y por lo tanto a un aumento de la desigualdad. Precisamente, estos fueron los efectos atribuidos a las medidas impuestas por el llamado modelo neoliberal, el mismo que se convirtió en un modelo hegemónico (el referencial del mercado mencionado por Muller) en los años 80 y 90 (Cohen, 2000. Stiglitz, 2003. Weisbrot et al, 2001)

Amartya Sen, después de Arrow, es el teórico que mayores aportes ha hecho a la TES, especialmente en el proceso de decisión en las políticas. Sen planteó la necesidad de hacer comparaciones interpersonales en los cálculos de bienestar más allá del criterio utilitarista y de los bienes primarios de Rawls. Estableció un procedimiento alternativo para valorar y evaluar distintos objetivos sociales por fuera de los requisitos axiomáticos de la TES. En su propuesta conceptual los objetivos sociales no se definen sobre un único principio asumido *a priori*, sino que éstos pueden ser escrutados públicamente en función de varios criterios simultáneos.

Pero antes de analizar el enfoque en las capacidades es necesario conocer su antecedente en el enfoque en las titularidades.

### **El enfoque en las titularidades**

En 1975, Amartya Sen inició un estudio sobre las hambrunas cuyo resultado se publicó bajo el título de *Poverty and Famines* en 1981. Este estudio significó un cambio radical de perspectiva en el análisis de las hambrunas y un aporte metodológico muy influyente para el análisis de la pobreza. En su ensayo Sen proponía cambiar los supuestos de los que partían generalmente los estudios sobre el hambre<sup>34</sup> por un enfoque en las titularidades. Este enfoque partía de considerar la relación entre las personas y los

---

<sup>34</sup> Los estudios sobre las hambrunas partían de un enfoque en la reducción de la cantidad total de alimentos disponibles, a este enfoque Sen lo denomina FAD (*Food Availability Decline*)



alimentos, y no los alimentos en sí mismos (Sen, 1982: 1). El enfoque constaba de tres categorías analíticas; a) dotaciones; b) titularidades; c) mapa de titularidades.

Las dotaciones son recursos que una persona posee o controla, el conjunto de dotaciones es la combinación de todos los recursos con los que cuenta legalmente una persona<sup>35</sup>. Estos recursos incluyen activos tangibles como tierras, animales, equipamiento, etc. y bienes intangibles como el conocimiento y la habilidad, la fuerza de trabajo, la pertenencia a una comunidad, etc. El uso de estos recursos para obtener bienes y servicios ya sea en forma de producción, de intercambios, o de transferencias se llamará “titularidad de intercambio” (Sen, 1982: 46). Las titularidades –dice– son relativamente fáciles de caracterizar en una economía pura de mercado. Las titularidades de intercambio son “el conjunto de canastas alternativas –es decir de posibles combinaciones de bienes y servicios– que una persona puede conseguir al usar sus dotaciones, con la totalidad de derechos y oportunidades que enfrenta” (Sen, 1984: 497). El límite de lo que una persona puede obtener está determinado por aquello que la persona posee (dotaciones) y por sus posibilidades de intercambio, en conjunto éstas conforman sus titularidades<sup>36</sup>.

#### *Sobre el término titularidad*

El término *entitlement* suele traducirse al español como titularidad aunque éste es un neologismo. Algunos textos traducen *entitlement* directamente como derecho, pero este uso no sería exacto con el sentido del término en inglés y tampoco con la connotación que Sen otorga al término en su enfoque. En el ámbito jurídico una titularidad se refiere a un reconocimiento legal que habilita a la posesión de un derecho o título sobre algo.

---

<sup>35</sup> Si un campesino tiene su tierra, su fuerza de trabajo y algunos otros recursos, como una oveja o herramientas, todo esto junto constituye su dotación (*endowments*). A partir de esta dotación él puede conseguir una canasta de alimentos o vender su fuerza de trabajo para obtener un salario y con éste comprar bienes, incluyendo alimentos, o puede cultivar algunos productos agrícolas para venderlos y comprar comida y otras mercancías, hay muchas posibilidades. Un mapa de titularidades (*E-mapping*) representa las distintas posibilidades de intercambio paritario entre su dotación y los bienes requeridos, éste depende de las características legales, políticas, económicas y sociales de la sociedad en cuestión y de la posición de la persona en una sociedad. La persona estará expuesta a pasar hambre si, para la propiedad que posee, su conjunto de titularidades de intercambio, no contiene ninguna canasta viable que incluya suficiente alimento.

<sup>36</sup> Las relaciones de propiedad aceptadas en una economía de mercado de propiedad privada suelen incluir 4 formas de titularidades; a) mercantil (intercambios de propiedades); b) productiva (propiedad sobre el fruto de la organización de la producción); c) del trabajo propio (titularidades mercantiles y productivas relacionadas con la propia fuerza de trabajo); d) transferencias (derecho a poseer aquello que otro propietario legítimo voluntariamente le entregue). (Cfr. Sen, 1982: 46)

Por un lado denota reconocimiento legal y por otro denota control o posesión<sup>37</sup>. En Estados Unidos el término *entitlement* hace referencia a los programas federales de provisión como el Seguro Social y el *Medicare*. En ese contexto un *entitlement* es un “derecho de acceso” a una prestación. Generalmente, mientras los derechos humanos se consideran principios normativos amplios, las titularidades describen las provisiones sociales específicas con respecto a un derecho o al conjunto de derechos sociales. Mientras el uso extendido del término *right* en Inglaterra se remonta hasta antes del siglo XII, el uso extendido de *entitlement* se ubica en 1942 (Webster, 2013). No es mi interés profundizar más en el origen de estos términos, aunque puede ser útil notar que el uso del término *entitlements* se populariza durante la segunda guerra mundial, cuando en Inglaterra se implementaron varias medidas de provisión y seguridad social.

Por otro lado en su *Teoría de la justicia*, Nozick (1974) se refiere a ésta como *entitlement theory*, aunque suele ser traducida al español como “teoría retributiva” o “teoría de la propiedad” y los *entitlements* que son el elemento central de la teoría se traducen como “derechos”. Pero Nozick utiliza el término *right* de manera muy distinta al término *entitlement*. Con *right* se refiere a los derechos individuales de libertad mientras que con titularidades se refiere a los derechos de propiedad sobre las posesiones privadas cuyo reconocimiento e intangibilidad, son la norma única de su idea de justicia distributiva (Nozick, 1988: 7, 154)<sup>38</sup>.

Anklesaria Aiyar un reconocido analista de la India anota la siguiente diferencia sobre estos dos términos: los derechos son libertades de la opresión del estado o de la sociedad (por etnicidad, religión y género). Estos derechos no implican la entrega de

---

<sup>37</sup> La definición para el término *entitlement* del diccionario de la Enciclopedia Británica es la siguiente: 1: *the state or condition of being entitled*: right. b: a right to benefits specified especially by law or contract. 2: a government program providing benefits to members of a specified group; also: funds supporting or distributed by such a program. 3: belief that one is deserving of or entitled to certain privileges. Otras definiciones incluyen: a: the condition of having a right to have, do, or get something; my entitlement to a refund b: the feeling or belief that you deserve to be given something (such as special privileges); celebrities who have an arrogant sense of entitlement 2 [count] US: a type of financial help provided by the government for members of a particular group; entitlements such as medical aid for the elderly and poor. Merriam-Webster, 16 Aug. 2013. <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/entitlement>>).

<sup>38</sup> Cualquier intervención del estado más allá de sus funciones de resguardar el orden y los derechos de propiedad, sería un atentado contra los derechos de libertad : “un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección” (Nozick, 1974:7).

bienes o servicios por parte del estado<sup>39</sup>. Las titularidades, en cambio, son medidas de bienestar que implican esas entregas. Los derechos no están limitados por las restricciones presupuestarias, mientras que las titularidades si lo están. Los derechos son universales y las titularidades no. Evidentemente, la explicación de Anlesaria no es teórica, pero si permite ver que en el lenguaje más político –y de la práctica de las políticas– el término derecho está asociado con los derechos civiles y políticos, mientras que el término titularidades está asociado a las distintas formas (productos, servicios, transferencias) que pueden tomar las políticas especialmente en el ámbito de los derechos sociales como salud, educación, vivienda, etc.

Las titularidades establecen el derecho de acceso y derivan de la legalización de los derechos sociales, pues aún cuando los derechos sociales son reconocidos pueden tener muy distintos grados de garantía. La titularidad establece el compromiso legal de atender una demanda de provisión social. En el Estado de Bienestar la ciudadanía incluye titularidades a la provisión social y la garantía de un estándar de vida decente. Para Fraser no puede surgir una política de bienestar acorde con el principio de igualdad en la ciudadanía, si esta no incluye titularidades no estigmatizantes para aquellos que por sus condiciones requieren ayuda (Fraser y Gordon, 1992: 45-47).

#### *Mecanismos de seguridad social como parte de las titularidades*

Sen aclaró que usaba el termino titularidad en el sentido de la teoría del bienestar para un sistema económico de libre intercambio; en esta teoría se parte del supuesto que una persona posee al menos su fuerza de trabajo, la cual intercambia por un salario con el cual a su vez, puede comprar una cantidad de alimentos y otros bienes con los que puede asegurar las condiciones materiales para su subsistencia (Sen, 1976: 1273-1274). La posibilidad de conversión efectiva de las titularidades en bienes necesarios para la subsistencia dependería de las características estructurales de una sociedad y de la posición del individuo dentro de esa estructura. Por lo tanto el sistema de titularidades de cada individuo es una variable determinada por el sistema económico, social y político en cada sociedad. Al aplicar su análisis microeconómico a partir de las dotaciones, las posibilidades de intercambio y sobre la relación del individuo con los

---

<sup>39</sup> Véase Let's not confuse entitlements with rights. Swaminathan S Anlesaria Aiyar, TNN Aug 29, 2010, 12.54pm IST. Disponible en [http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2010-08-29/news/27610958\\_1\\_entitlements-rights-welfare-measures](http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2010-08-29/news/27610958_1_entitlements-rights-welfare-measures)

bienes, Sen encuentra que, además, requiere conocer las relaciones de propiedad entre los grupos de actividad económica para entender por qué unos son más vulnerables que otros dentro de un sistema económico dado. El impacto diferenciado depende de la estructura de propiedad. Y la estructura de propiedad varía según los sistemas económicos. Una cosa es la estructura de propiedad en una economía de libre mercado cuyo modo de producción es prioritariamente industrial y otra es una economía de libre mercado cuyo modo de producción se concentra en el sector primario. Las relaciones de propiedad son un tipo de relaciones de titularidad y el análisis de las causas del hambre –y de otras carencias humanas– precisa conocer cómo se articulan estas relaciones (Sen, 1982: 1).

En una economía de libre mercado la relación entre oferta y demanda de alimentos puede alterarse por varios factores además de una disminución en la producción; el acaparamiento, el aumento de la demanda por parte de ciertos grupos y su consecuente elevación de precios, los cambios económicos que afectan la oferta de empleo, la disminución de salarios respecto a los precios, o el aumento del precio de los insumos para la actividad productiva; son factores tan relevantes como el volumen global de la oferta de alimentos (Sen 1982: 4). Todos éstos pueden alterar el sistema de titularidades. Si las titularidades cambian al punto de anular la posibilidad de mucha gente de adquirir alimentos, el resultado será una hambruna. Llegado este punto, los mecanismos de la seguridad social, resultan especialmente relevantes:

La ausencia de hambrunas en países desarrollados se explica porque existe un sistema de seguridad social que provee y garantiza unos valores mínimos de titularidades de intercambio a quienes no disponen de empleo y que por lo tanto carecen de un ingreso adecuado (Sen, 1982: 6).

Las provisiones de la seguridad social, el derecho a un seguro de desempleo –o el derecho a un ingreso complementario si el propio ingreso cae por debajo de cierto nivel– son provisiones que forman parte del “mapa de titularidades” de un individuo. Así las titularidades de intercambio dependen no solo de los intercambios del mercado sino de aquellas transferencias que el Estado puede proveer como parte de sus políticas de garantía social. Estas transferencias modifican la canasta de bienes y servicios a los cuales una persona puede tener acceso. El fin de la amenaza de padecimiento de hambre implicaría cambios en el sistema de titularidades tanto bajo la forma de seguridad social

–y aún más importante– a través de sistemas de empleo asegurado con salarios que provean a las personas titularidades de intercambio adecuadas (Sen, 1982:7).

Pero cuando el sistema de titularidades falla, ocurren situaciones de carencia como la hambruna en el caso más extremo, o como la desnutrición crónica en casos menos manifiestos, así como el padecimiento de enfermedades evitables, el analfabetismo, o la indigencia, etc. Para que exista una falla solo es necesario que las variables del sistema se muevan de manera tal que el conjunto de titularidades de los individuos se vuelva insuficiente frente al conjunto de bienes necesarios para la subsistencia. Sen formuló el enfoque en las titularidades para el contexto de los llamados países “subdesarrollados”. Al tratarse de países no industrializados en los que la población no está mayoritariamente vinculada al sector formal de la economía a través del mercado de trabajo, las condiciones de protección son distintas de aquellas observadas en las sociedades industriales y con sistemas de bienestar. Aquí las garantías sociales como la seguridad social o el salario mínimo a través del empleo no están disponibles para la mayoría población. Por ello Sen parte de analizar la estructura de propiedad y las relaciones de propiedad, los modos de producción –y en muchos casos de subsistencia– dentro de estructuras sociales que no están organizadas bajo el pacto capital-trabajo.

#### *Los estudios sobre la pobreza*

El enfoque de las titularidades requiere definir de la manera más precisa qué es la pobreza y cuáles son los grupos de individuos a los que debería dirigirse una política de prevención de las hambrunas. Una vez que Sen analiza la estructura de propiedad, identifica a quiénes, dentro de esa estructura, sufrieron más privaciones y fueron más vulnerables a los efectos de las hambrunas. Empíricamente –según las circunstancias específicas– se trataba de trabajadores agrícolas asalariados, artesanos y trabajadores rurales sin tierra, en otros casos fueron los pastores nómadas o los agricultores de subsistencia. Teóricamente se afirmarí­a que en una economía de libre mercado, las carencias humanas ocurren cuando los individuos quedan sin acceso a los bienes necesarios para su subsistencia. Este acceso depende de las titularidades del individuo. Las titularidades están basadas en tres factores; producción, intercambio y transferencias, o en alguna combinación de estos factores. Los individuos más

propensos a sufrir estas carencias son aquellos cuyo sistema de titularidades es insuficiente para habilitar su acceso a los bienes de subsistencia. Lo que Sen denomina “falla en el sistema de titularidades” y al cual identifica como principal “factor causal” de las hambrunas, ocurre especialmente entre los grupos de individuos cuyo conjunto de dotaciones era insuficiente para alcanzar alguna relación de intercambio en el mercado con los bienes que aseguraban su subsistencia y para los cuales no existía ninguna forma de transferencia. Es decir entre los grupos de “destituidos” (si transcribimos literalmente el término usado en Sen *destitutes*) o de personas a quienes no les está garantizado ningún derecho social que asegure su subsistencia<sup>40</sup>.

Al buscar una forma de identificación de los pobres Sen analiza los distintos conceptos de pobreza (según el enfoque biológico, privación relativa, privación absoluta, método directo, método indirecto etc.). Aunque no está interesado en analizar las causas de la pobreza, tampoco desconoce que pueden existir formas de relación social o condiciones institucionales que causen o influyan en las privaciones de la gente. Sen se enfocó en analizar el fenómeno de las hambrunas y, en base a este análisis, proponer una estrategia o una recomendación de política para la prevención de las hambrunas (Sen, 1982: 10).

Desde la perspectiva de los análisis de políticas podríamos decir que Sen contribuyó en primer lugar a generar *conocimiento para las decisiones de políticas*, pues estuvo particularmente interesado en analizar quiénes son los pobres, qué criterios se pueden usar para identificarlos, cómo definir y medir la pobreza. Así planteó una fórmula que permitía medir la posición de las personas respecto a la línea de pobreza especificada. Además el método de agregación propuesto por Sen, refleja su interés por observar las diferencias interpersonales de aquellos identificados como pobres pues considera un error asumir a éste grupo como homogéneo (Sen 1982: 33).

En *Poverty and Famines* Sen trata de mantenerse alejado de las discusiones de la filosofía política o sobre las teorías de la justicia e intenta presentar el problema del hambre como una cuestión fáctica cuya solución puede mantenerse dentro de los límites analíticos de la teoría económica. Sin embargo, más adelante va a argumentar a favor de su enfoque desde la perspectiva de la filosofía moral. Pues al profundizar en su análisis

---

<sup>40</sup> *Destitutes* (Sen, 1982; 57) proviene del latín *destitutus* y significa abandonar, privar o dejar sin estatuto. Suele utilizarse para denotar alguien que está “desposeído” o “sin derechos”. (Cfr. Enciclopedia Británica en línea: [www.britannica.com](http://www.britannica.com))

del problema del hambre ha llegado a identificar claramente un conflicto entre los derechos de propiedad, los mecanismos de libre mercado y las posibilidades reales de los “destituidos” para defenderse de las variaciones económicas, especialmente en economías de libre mercado con alto desempleo y sin ningún sistema de seguridad social para los trabajadores del sector no formal (Sen, 2001 [1988]: 104). Frente a ello Sen afirma que: en determinadas ocasiones “existen buenas razones para violar los derechos de alguien si eso evita peores consecuencias”. Aquí se refiere a los derechos civiles. Vulnerar circunstancialmente los derechos de propiedad de quienes acaparan alimentos podría evitar una hambruna. De ahí que “las propuestas de derechos absolutos e independientes de las consecuencias” –como la planteada por Nozick– resulten para Sen, muy difíciles de defender (Sen 1998 [1984]: 102-103). Aquí Sen hace referencia al potencial conflicto entre los derechos de propiedad que son reconocidos como derechos legales y exigibles, y los derechos sociales que para entonces no tenían ningún estatus jurídico. Así Sen ha ido más allá de un análisis *para las decisiones de política* en el ámbito instrumental y estratégico de las políticas, hacia un análisis, también para las decisiones, pero esta vez aborda la dimensión valorativa de las políticas.

#### *Titularidades y acción pública*

En *Hunger and Public Action* (1989) el enfoque de las titularidades incorpora dos elementos importantes: el primero es la articulación del problema de las hambrunas, la desnutrición y en general de las privaciones respecto a un estándar de vida, con la dimensión política y las políticas públicas. Se considera indispensable la existencia de un sistema democrático para un adecuado tratamiento de las privaciones asociadas a la pobreza en general. Se argumenta que el deber de dar respuesta a las privaciones que enfrentan distintos grupos de población concierne no solo al estado sino a la sociedad en general a través de la ‘acción pública’. El segundo elemento es la distinción entre dos formas de estrategia para llegar a la provisión de algún sistema de seguridad social: una estrategia mediada por el crecimiento económico y una estrategia de apoyo directo<sup>41</sup>. Los autores distinguen también dos aspectos de seguridad social: protección y

---

<sup>41</sup> *The strategy of support-led security is distinguished by the use of public support without waiting for the country in question to get rich as a result of sustained economic growth. The rationale of this approach consists of using public support directly for raising the standard of living, rather than waiting for economic growth to do this (by increasing private incomes and providing resources for public support at a later stage). It is the direct use of public support in expanding the capabilities of people, not qualified by achieved growth, that characterizes the distinct nature of this strategy* (Sen y Drèze 1989: 226)

promoción. El primero se refiere a prevenir un deterioro en las condiciones de vida en general, este aspecto es de suma importancia en la prevención del hambre; el segundo se refiere a mejorar las condiciones de vida existentes (Sen y Drèze, 1989: 60). Los sistemas mediados por el crecimiento dependen del aumento en los ingresos nacionales mientras que el segundo no. Siempre ha existido escepticismo sobre la viabilidad de establecer una política de apoyo directo a gran escala en un país pobre, –dicen– pues se considera que son medidas excesivamente “caras”. Pero las experiencias estudiadas por los autores sugieren que “este diagnóstico es, hasta cierto punto, engañoso” (Sen y Drèze, 1989: 251). Un ejemplo de la estrategia guiada no por el crecimiento sino por el apoyo directo es el caso de Kerala. Este estado de la India merece especial atención en términos de una acción pública emprendida contra el hambre y la desnutrición. A pesar de ser uno de los estados más pobres de la India, Kerala ha alcanzado una expectativa y un nivel de vida notablemente alto, más alto incluso que otros estados más ricos dentro de la India<sup>42</sup>. Aquí el apoyo público generó una amplia cobertura de servicios de salud pública impulsada por la demanda de una población mucho más educada que en otros estados de la India. Kerala es también el único estado indio en el que la distribución pública de alimentos cubre los centros poblados y rurales de forma significativa. El alto nivel de alfabetización de la población ha propiciado la mayor participación de la gente en el cambio social y en la generación de demandas de seguridad social. Los programas innovadores en la distribución de la asistencia sanitaria y alimentaria en Kerala son la respuesta a demandas sociales y de políticas articuladas a esas demandas. Esto también ocurrió con una gama de cambios institucionales como la legislación sobre salarios y reformas agrarias. En 1957 Kerala fue el primer estado indio en elegir un gobierno de tendencia socialista y desde entonces diversas coaliciones políticas han gobernado el estado, pero éstas se han mantenido dentro de la misma línea de políticas porque había un reconocimiento generalizado, por parte de la clase política, del apoyo de la población a este tipo de políticas (Sen y Drèze, 1989: 222-224).

---

<sup>42</sup> Aquí describo el ejemplo del estado de Kerala pero Sen analiza varios casos de implementación de medidas de protección y seguridad social que no están mediadas por el crecimiento económico; incluido el caso de Gran Bretaña en las seis primeras décadas del siglo XX. Los datos muestran que en las décadas de 1911 a 1921 y entre 1940 y 1951 –que son las décadas de la primera y la segunda guerra– el aumento de la esperanza de vida es mayor a seis años, mientras que en las otras cuatro décadas es menor. La mejora de la esperanza de vida en esos periodos refleja los resultados de las políticas públicas, y “sería un error pensar que ese aumento [...] fuera el resultado de una mayor opulencia económica general o de un aumento general en el PIB per cápita”. Incluso en un país como el Reino Unido, ha sido el sistema de protección –“más allá de los aumentos en la opulencia económica– lo que ha jugado un papel estratégico en la expansión de una libertad elemental; vivir mucho y vivir bien” (Sen, 1987; 21).



La experiencia de Kerala muestra que varias medidas de protección social pueden ser implementadas sin dependencia del crecimiento económico. Este caso muestra cuánto puede lograrse incluso con bajos niveles de ingresos, siempre y cuando la acción pública tenga como objetivo promover titularidades básicas para las personas. La capacidad de la gente para evitar las enfermedades prevenibles y escapar de la mortalidad prematura depende fundamentalmente del control sobre las necesidades básicas y de la habilidad para usar ese control. El apoyo público a la educación, la salud, el empleo, etc. pueden contribuir para desarrollar tanto el control como las habilidades necesarias (Sen y Drèze, 1989: 225)

La acción pública para la seguridad social no fue sólo una cuestión del estado, ni de caridad, ni de generosas redistribuciones. El activismo público, la acción organizada de la población interesada y la participación de los involucrados son características inherentes a la acción pública para la seguridad social. En esta perspectiva el público es un agente y no simplemente un paciente (Sen y Drèze, 1989: 16-19). Sen y Drèze afirman que en última instancia la acción pública, está determinada por lo que una sociedad en su conjunto está dispuesta a lograr, qué sacrificios está dispuesta a hacer, qué cosas está determinada a demandar y que se niega a tolerar. Aunque a veces este énfasis en la responsabilidad y en la iniciativa social, se ha usado como un argumento a favor del estado mínimo o de una reducción del rol del estado frente a los problemas públicos (Sen y Drèze, 1989: 61), está claro que el estado tiene un rol en el aseguramiento de un mínimo de provisiones de seguridad social como parte de las titularidades (Sen, 1982: 7). La acción pública no implica una reducción del rol del estado sino un mayor control e interacción de la sociedad sobre los problemas públicos y sobre el desempeño de las instituciones. Al analizar el problema del hambre como un problema de acción pública Sen une sus análisis iniciales *para las decisiones de políticas* con un análisis más amplio *sobre el proceso* de las políticas.

Además aunque Sen reconoce la importancia del análisis en el ámbito normativo de las políticas está más interesado en estudiar las formas de viabilidad de las garantías sociales. La diferencia con la perspectiva de los derechos sociales es que mientras éstos se asumen como principios tendencialmente universales (Pisarelo, 2007: 38) el enfoque de Sen, y más específicamente su metodología de identificación y agregación de los sujetos de la política, es particularmente focalizada. Aquí radica la brecha entre la ética de los derechos humanos en general y las perspectivas que fundamentaron los programas de protección social de los años 90. Si bien con frecuencia estas dos

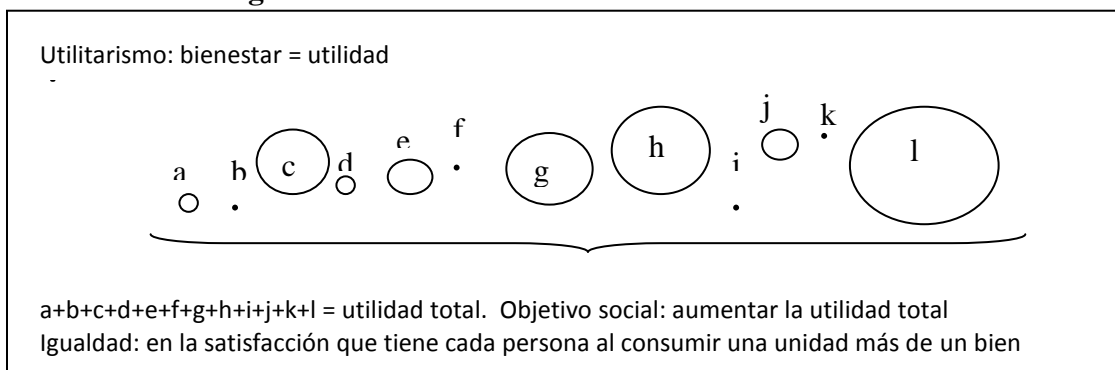
perspectivas se han planteado como contrarias o mutuamente excluyentes bajo el argumento de la eficiencia y la equidad en el gasto público (ver pág.84) Sen y Drèze ofrecieron algunas pistas para tratar con este aparente conflicto. La conceptualización de la acción pública como una nueva forma de construir las relaciones entre estado y sociedad es un punto de partida. Para Sen los distintos tipos de derechos no son reglas absolutas *a priori*, son objetivos para la acción pública. No todos los programas de prevención y promoción tienen como condición necesaria el crecimiento económico, de hecho hay casos en los que el mayor crecimiento no significó mejora en las condiciones de vida, por lo tanto no hay una relación causal y automática entre estas dos situaciones. También es posible generar otro tipo de iniciativas para mejorar las condiciones de vida y en éstas es central el activismo y el involucramiento de la sociedad. Ahora bien, la factibilidad económica de las políticas de protección y promoción de los derechos sociales es un factor ineludible, ciertamente ésta es una restricción objetiva en la formulación de toda política pública de garantías sociales. Pero la restricción de la factibilidad económica no implica que estas garantías no deban otorgarse, lo que esta restricción hace es determinar cómo y qué forma van a tomar esas garantías (ver pág.95). En un entorno democrático, estas definiciones son el resultado de una interacción entre estado y sociedad, interacción que se articula mediante algún método de elección pública que permita decidir sobre cuáles serán las prioridades y qué instrumentos de política resultan más adecuados. Cuando el marco normativo de las políticas son los derechos, en este caso los derechos sociales, el conflicto entre universalidad y focalización deja de tener sentido. La universalidad nos señala el punto de llegada y la focalización nos señala el punto de partida. El principio de progresividad (junto al de no regresividad) nos muestran el camino que deben seguir las políticas cuando el objetivo de la acción pública son los derechos.

### **El enfoque en la capacidad básica**

Según Sen, la principal cuestión del bienestar no es preguntarse “por qué la igualdad” (cuestión que tiene un carácter político partidista) sino responder a la pregunta “igualdad de qué” (quizá esta pregunta de Sen quedaría mejor traducida como “igualdad en qué”). Es decir en qué aspecto resulta plausible demandar igualdad. Para Sen la información sobre la que se basa el utilitarismo (usado en distintas versiones del bienestarismo) es muy restringida; la utilidad (entendida a veces como placer otras como satisfacción o felicidad) se asume como el único indicador del bienestar humano. La mayor falla de este criterio está en su indiferencia a las cuestiones

distributivas, en su desinterés por los derechos, las libertades, y por otros propósitos humanos independientes de los estados psicológicos asociados con la utilidad. Para el utilitarismo la igualdad consiste en que cada participante obtenga la misma utilidad marginal, pues se asume que todos tienen la misma función de utilidad. Así, en la lógica marginal del utilitarismo y dado que su objetivo es “aumentar la felicidad total”, estaría justificado asignar mayores recursos a aquel que mayor ventaja obtiene de ellos, pues esto lleva a que la suma total de utilidades aumente.

**Figura 2. La indiferencia utilitarista a la distribución**



**Elaboración:** la autora

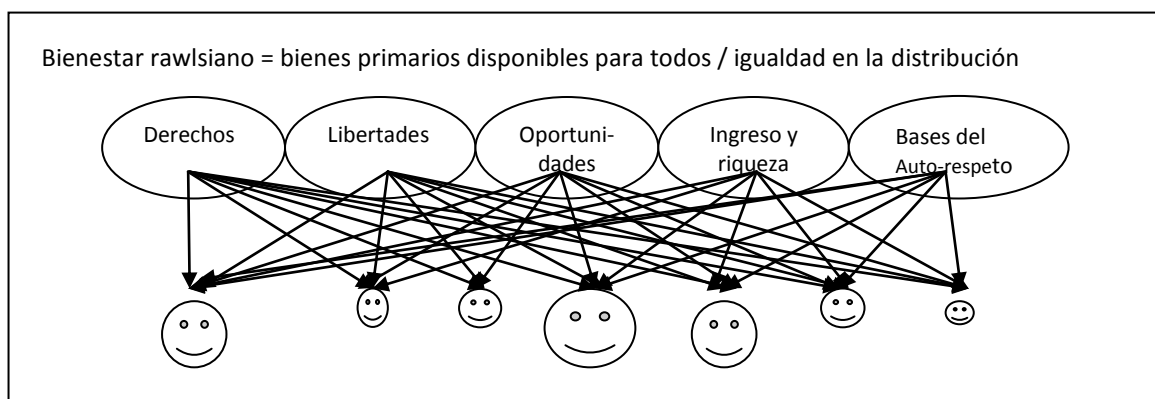
Pero existen diferencias obvias entre los seres humanos; unos pueden sentirse satisfechos con muy poco y otros no. Si “aceptamos que la igualdad en la distribución de las utilidades totales tiene algún valor, entonces la concepción utilitarista está condenada” (Sen 1979: 202. 1999b: 25-34. 2000: 85).

Respecto a la propuesta de Rawls de igualdad en el acceso a un conjunto de bienes primarios<sup>43</sup> Sen argumenta que asumir los bienes primarios como la “materialización de la ventaja” estaríamos frente a un “fetichismo de los bienes”. La

<sup>43</sup> La propuesta de Rawls se puede resumir así: “Supongamos que la estructura básica de la sociedad distribuye ciertos bienes primarios, esto es, cosas que se presume que todo ser racional desea. Estos bienes tienen normalmente un uso, sea cual fuere el plan racional de vida de una persona. [...] supongamos que los principales bienes primarios a disposición de la sociedad son derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza. (...el bien primario del respeto a sí mismo ocupará un lugar central.) [que habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos]. Éstos son los bienes primarios. Otros bienes primarios tales como la salud y el vigor, la inteligencia y la imaginación, son bienes naturales; aunque su posesión se vea influida por la estructura básica, no están directamente bajo su control. Imaginemos entonces un acuerdo hipotético inicial en el cual todos los bienes sociales primarios sean distribuidos igualitariamente: cada quien tiene derechos y deberes semejantes, y el ingreso y la riqueza se comparten igualitariamente. Este estado de cosas ofrece un punto de referencia para juzgar las mejoras. Si ciertas desigualdades de riqueza y diferencias en autoridad hicieran mejorar a todos en esa hipotética situación inicial, entonces estarían de acuerdo con la concepción general” (Rawls, 2006, [1971]: 69-70).

igualdad reclamada por Rawls no presta atención a las diferencias entre individuos ni a los efectos que esos bienes tienen en cada persona (Sen, 1979: 216-218).

**Figura 3. Igual distribución de bienes primarios**



**Elaboración:** la autora

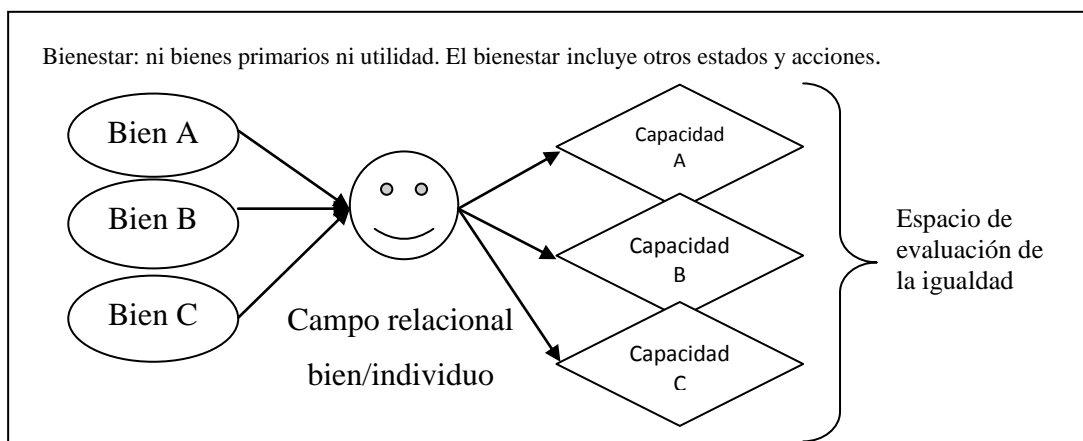
Dada la diversidad de condiciones en las que se encuentra cada individuo la igualdad de bienes no implica igualdad en los beneficios que cada uno obtiene de esos bienes. Sen considera que es necesario ir más allá y fijar la atención no en los bienes sino en aquello que los bienes hacen por las personas, o en el beneficio, o en la ventaja que las personas realmente obtienen de los bienes. A la transformación del bien en ventaja real o beneficio individual Sen la denominará “capacidad básica”:

“una persona siendo capaz de hacer ciertas cosas básicas. La capacidad de desplazarse es importante, pero se pueden considerar otras capacidades como por ejemplo, la capacidad para satisfacer los requerimientos nutricionales de cada uno, los medios para estar vestido y protegido, el poder participar en la vida social de la comunidad” (Sen, 1979: 218. Traducción de la autora).

Aquí Sen hace referencia a una habilidad y a un poder para la acción (en pos del bienestar) que son internos a la persona, pero también a ciertos medios que posibilitan esa acción y que son externos. El espacio para evaluar y medir la igualdad debería ser el espacio de la capacidad básica. Además, Sen argumenta que es necesario ampliar el rango de criterios que se consideran como estados valiosos en una evaluación de alternativas, pues los métodos tradicionales de la Economía del bienestar, al tomar como único estado deseable a la ambigua noción de utilidad, no logran reflejar adecuadamente otros estados que las personas consideran valiosos, así aboga por una pluralidad de

valores<sup>44</sup>. En lugar de definir una lista de bienes como condiciones básicas necesarias para el bienestar y plantear el requisito de igualdad en la disponibilidad de esos bienes, es decir definir un conjunto de bienes primarios que estén disponibles para todos por igual, Sen plantea medir la igualdad en aquello que los bienes hacen por las personas (Sen, 1979: 216. 1999a: 19).

**Figura 4. Igualdad en la capacidad**



**Elaboración:** la autora

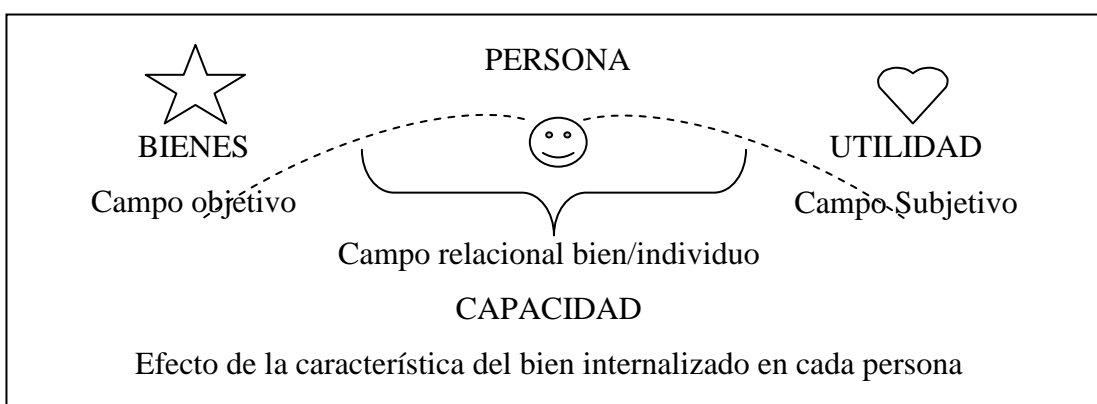
Esto implica pasar de una concepción de la igualdad en general, a concebir la igualdad a nivel individual e interpersonal. Este paso se fundamenta en la condición inescapable de la diversidad humana en virtud de la cual la conversión de bienes en capacidades varía sustancialmente de persona a persona. Igualdad en cuanto a bienes no implica igualdad en aquello que los bienes hacen por cada persona. Pero este desplazamiento implica también que la evaluación debería hacerse a nivel del individuo y no del conjunto de la población.

La capacidad hace referencia al “efecto de la internalización de los bienes”, se asume que esa internalización es siempre positiva en la medida en que habilita a las personas a hacer ciertas cosas básicas que son necesarias para su bienestar. Con esta distinción Sen abre un espacio intermedio para la evaluación del bienestar; este espacio se encuentra entre los bienes (objetos externos que se consideran insumos) y la

<sup>44</sup> Esta ampliación, según Sen, permite evitar la imposibilidad planteada por Arrow al agregar los distintos juicios valorativos de distintas personas y cómo evitar el error al que podría conducirnos el utilizar una misma función de valoración del bienestar para distintas personas. Otra condición para evitar la imposibilidad es dejar de exigir completitud en los ordenamientos de los juicios sociales, para conformarnos con ordenamientos parciales. No se puede asumir que siempre será posible ordenar los valores entre dos tipos de vida. Con frecuencia tiene más sentido aceptar una estructura de órdenes parciales que insistir en completar arbitrariamente todos los órdenes (Sen, 1999a: 20-21).

utilidad (estado personal interno que se considera un resultado). En ese espacio intermedio está el uso de los bienes por parte del individuo (Cohen, 2002: 39). En función de su condición particular este individuo podrá realizar (o no) las actividades que más valora y así alcanzar (o no) algún estado deseado. Por lo tanto la igualdad debería medirse en ese espacio. Así, Sen pone en cuestión no solo el tipo y el alcance de la información utilizada para evaluar el bienestar sino también el método y los supuestos de la economía del bienestar.

**Figura 5. El espacio de la capacidad**



**Elaboración:** la autora

Sin embargo este desplazamiento más allá de los bienes hacia las capacidades lo lleva a comprometerse con una forma radical de pluralidad en la evaluación del bienestar. Esa pluralidad se manifiesta en dos niveles; primero en la medida en que el resultado final depende de la transformación del bien en capacidad, tomando en cuenta que esa transformación es un proceso individual, y segundo la pluralidad se manifiesta al considerar que el bienestar puede tener distintos contenidos para las personas. Si lo que se observa no son los bienes o recursos disponibles *per se*, sino la ventaja o beneficio personal que cada uno obtiene al internalizar las características de los bienes y si a esto se le añade que el bienestar puede tener distintos contenidos según las personas, entonces el ejercicio de evaluación se volverá tan exigente y complejo en términos de información y medición, que quizá resulte imposible.

Sen planteó un enfoque en las titularidades, inicialmente para los llamados “países en desarrollo”, mientras que el concepto de la capacidad básica lo propuso para el contexto de las discusiones sobre el bienestar en los países nor-occidentales, donde el Estado de Bienestar ya proveía ciertos servicios básicos de acceso universal y

en los que sin embargo, había la sensación de menor bienestar (ver nota 47). Sen ve a las titularidades y a las capacidades como dos eslabones contiguos dentro de un mismo proceso de avance hacia un mayor bienestar. Según esta distinción las titularidades son la base, o una estadio previo a las capacidades, por eso las primeras están más relacionadas con su crítica el campo de la economía del desarrollo mientras las segundas han surgido de su crítica a la economía del bienestar (Sen, 1988: 47-52)

### *Los funcionamientos*

A la crítica de Sen sobre los bienes primarios, Rawls respondió que considerar las capacidades en lugar de los bienes primarios presupone la aceptación de alguna doctrina comprensiva –o alguna concepción única del bien– (o de la vida buena). Este intento iría en contra de lo que Rawls considera una “concepción política de la justicia”. Las ideas incluidas en una concepción de la justicia como equidad son políticas antes que morales. La diferencia es el alcance de cada ámbito, lo moral incluye juicios sobre la vida como un todo, pero solo puede ser válido para un grupo particular de sujetos (por ejemplo el cristianismo, el jainismo, o el hedonismo, etc.), mientras que las ideas sobre alguna concepción política de la justicia deberían poder ser compartidas por todos los ciudadanos considerados libres e iguales y no presuponen ninguna doctrina comprensiva del bien (Rawls, 1988: 252-253). Así los bienes primarios no son parte de una teoría sobre lo que es bueno o valioso en la vida (por lo tanto no plantean un criterio evaluativo sobre el bienestar) sino que, precisamente para mantenerse al margen de esa prescripción de valores fundamentales sobre la vida humana, estos bienes simplemente establecen ciertas condiciones objetivas necesarias para permitir que los individuos persigan por sí mismos sus valores, de conformidad con sus propias concepciones éticas más amplias (Cfr. Nussbaum, 1997: 284). Una concepción política (y liberal) de la justicia debe ser pública y la información necesaria para hacer un reclamo de injusticia debe ser verificable y fácilmente accesible para todos. Se requiere entonces un estándar público para las comparaciones interpersonales, de otra manera los principios de justicia que dependen de diversas visiones sobre la vida buena no serían estables (Rawls, 1990 [1982]: 170). Este señalamiento de parte de Rawls sobre la complejidad (y quizá la imposibilidad) de evaluar la igualdad en la capacidad por ser ésta una característica

personal y única, es decisivo. Aun si se está de acuerdo en que lo que importa no es la posesión de un bien en si mismo sino la ventaja que cada persona obtiene al internalizar las características de ese bien, también parece razonable considerar que en términos de políticas públicas, siempre se requiere de un estándar público para su evaluación. Esto conduce a una observación sobre el valor prospectivo del enfoque de capacidades, quizá la capacidad no es algo que se pueda medir objetivamente cuando se realizan las evaluaciones *ex post* de las intervenciones de políticas, y esta puede ser la razón para algunas críticas que ha recibido el enfoque (véase Boltvinik, 2005). Pero el enfoque si ofrece un marco analítico para la formulación de alternativas de políticas que asumen como objetivo la garantía de los derechos sociales, el criterio que se busca maximizar o desarrollar aquí es la capacidad de las personas y no solo la disponibilidad de ciertos bienes o servicios. Y en base a ese criterio de ampliación de la capacidad se pueden establecer estándares e indicadores públicos y verificables sobre la igualdad en esa capacidad para su evaluación posterior.

Es probable que la objeción de Rawls haya conducido a Sen a desarrollar más su enfoque desligándolo de cualquier posible concepción valorativa global. En sus planteamientos posteriores Sen hace notar la diferencia entre bienestar y ventaja. Mientras el bienestar puede ser visto como la evaluación de unos logros particulares de una persona (o como resultado alcanzado), la ventaja en cambio toma en cuenta las oportunidades reales que tiene la persona. Centrar la atención en los bienes primarios puede hacer que ignoremos la importancia de las oportunidades reales (no solo formales) de las personas para convertir esos bienes en bienestar. Para profundizar en esta distinción aparecen los funcionamientos. Un funcionamiento es una característica del estado de una persona, aquello que la persona logra ser o hacer a lo largo de su vida, por lo tanto es un resultado muy distinto de los bienes que la persona ha usado para alcanzar dicho estado. En conjunto los funcionamientos son las características del estado de la existencia, por ejemplo estar libre de malaria, vivir una larga vida, o aparecer en público sin sentir vergüenza<sup>45</sup>. Estas características constituyen el “vector

---

<sup>45</sup> Sen hace referencia continuamente a la definición de Adam Smith y su comprensión de aquellos artículos que se consideran “esenciales”; no se trata –dice Smith solo de “los artículos indispensables para la vida, sino todo lo que la costumbre de un país considere indecente que las personas dignas de crédito aún las de las clases más bajas, no los tengan. Por ejemplo, una camisa de lino, hablando estrictamente no es un artículo esencial para la vida. Supongo que los griegos y romanos vivían, muy confortablemente, aunque no tuvieran lino. Ahora bien, en los tiempos actuales, en la mayor parte de Europa, un jornalero



de funcionamientos” de una persona, el estado general de vida que ésta logra alcanzar. Entonces “la característica primaria del bienestar de una persona es su vector de funcionamientos”. Estos vectores se pueden ordenar parcialmente según ciertas valoraciones, según la urgencia, según alguna prioridad razonada, o algún otro criterio aceptable de acuerdo a las circunstancias<sup>46</sup> no es necesario que siempre y para todas las circunstancias se utilice el mismo criterio (Sen 1998 [1984]: 78). Así Sen propondrá que el análisis del bienestar se centre en la “capacidad para funcionar” (capacidad para realizar ciertas actividades o para alcanzar ciertos estados) como criterio evaluativo y no únicamente en el cálculo del ingreso monetarios (opulencia) o en el cálculo subjetivista de la utilidad (como felicidad o satisfacción de deseos, etc.). Así Sen pone el foco de atención no en el estado alcanzado (eso le llevaría a una concepción global del bien) sino en la capacidad de cada persona para alcanzar el estado que por sí misma considera valioso (Sen, 1999b: 48-52). La capacidad no es una facultad o característica determinada sino un espacio en el que se pueden considerar varias posibilidades para ampliar la libertad de las personas.

Los funcionamientos dependen en gran medida de las oportunidades reales y no solo de las disposiciones formales. En otras palabras, si los derechos sociales como garantía de un nivel mínimo de bienestar se reconocen en disposiciones constitucionales, esto no es suficiente si no existen oportunidades reales para el ejercicio de esos derechos. La definición de “oportunidades” en Sen es distinta a la usada generalmente en la literatura del bienestar cuyo uso más restringido se refiere a la igual disponibilidad de ciertos medios o a la igual aplicación de ciertas restricciones. Sen no se refiere solamente al acceso formal a ciertos medios o bienes, sino a una noción más amplia y realista. La oportunidad alude aquí a la libertad real de aprovechar y obtener las ventajas implicadas en el uso de tales bienes o medios. La ventaja resulta de las oportunidades reales que enfrenta la persona, la estimación de la ventaja implica evaluar el conjunto de logros potenciales y no solo el logro alcanzado. La ventaja es observable en las oportunidades reales que enfrenta una persona en

---

digno de crédito tendría vergüenza de presentarse en público sin una camisa de lino, pues esto denotaría un vergonzante grado de pobreza, que se presume que ninguna persona podría caer en ella sin una mala conducta extrema. De la misma manera, la costumbre ha hecho que el calzado de cuero sea un artículo necesario para la vida en Inglaterra.” (A. Smith, La Riqueza de las Naciones V.2.Pág. 148)

<sup>46</sup> Para una formalización de estos argumentos siguiendo la estructura lógica de la TES véase Sen, 1987; especialmente el Capítulo I. Págs. 9 - 18

comparación con otras personas. La ventaja de una persona se juzga menor que la de otra si tiene menos capacidad –es decir menos oportunidades reales– de lograr aquellos estados que considera valiosos. La ventaja individual se evalúa según la capacidad de una persona para hacer las cosas que, razonadamente, considere valiosas. La capacidad de una persona para realizarse supone tener la oportunidad real de perseguir sus propios objetivos en un extenso espacio de libertad (Sen, 1999b: 19). La clave aquí es la libertad que una persona realmente tiene para hacer esto o aquello. Los logros de bienestar son importantes, pero también lo es el respeto a la libertad de cada persona para determinar qué desea y qué valora y, en última instancia, qué decide escoger entre un conjunto de opciones (Sen, 1999a: 3. 1999b: 38-43. 2010: 261).

El enfoque en las capacidades aparece en una época en la que las prestaciones del Estado de Bienestar comenzaron a ser objeto de cuestionamientos. La crisis energética de la segunda mitad de los 70 y la inflación acumulada en los países industrializados favorecieron un desplazamiento cognitivo desde la matriz keynesiana como paradigma para el manejo macroeconómico y, del utilitarismo como paradigma en los ejercicios analíticos de la Economía del bienestar (*bienestarismo*), hacia una nueva matriz basada en el monetarismo y el liberalismo económico (Hall, 1993. Harvey 2008). En este contexto surge en los países de habla inglesa, la discusión sobre *Welfare* y *well-being*, para distinguir entre las prestaciones del Estado de Bienestar (*welfare*) y sus escasos efectos en el estado de satisfacción general de las personas respecto a su propia vida (*well-being*). Algunos estudios estadísticos de la época mostraban una brecha entre *welfare* y *well-being*, sugerían que los incrementos en las rentas o en el consumo no se reflejaban en una mayor satisfacción general de las personas con su vida<sup>47</sup>. Algunos analistas se han referido al surgimiento de una perspectiva pos-materialista en esa época (Jordan, 2008: 13-34). En las consideraciones del bien-estar, además de los ingresos y el consumo, se comenzó a tomar en cuenta otros aspectos ambientales, sociológicos y personales. La contaminación, las relaciones desiguales de género, o entre distintos grupos sociales, y las preferencias individuales, pueden alterar considerablemente la percepción y los

---

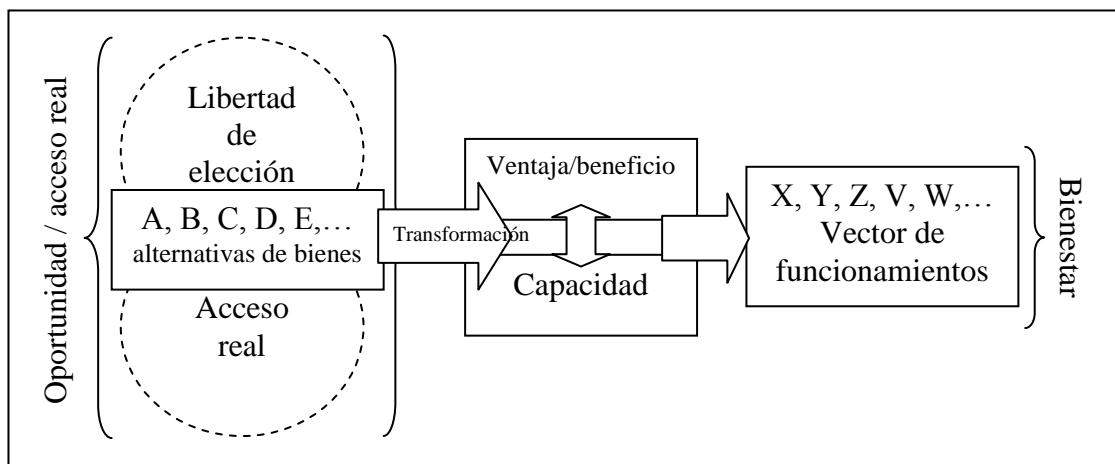
<sup>47</sup> En 1974 se publicó un estudio llamado la paradoja de Easterlin (por su autor) en la que se demostraba una brecha, en los países ricos, entre el crecimiento del PIB per cápita y la inmovilidad o incluso decrecimiento de los índices de satisfacción general (o felicidad) de los individuos con su vida (Jordan, 2008: 13).

resultados en el bien-estar personal, aun para personas que tienen el mismo acceso a los mismos bienes. En esta nueva perspectiva se vuelve mucho más difícil definir en qué consiste el bienestar y por lo tanto cuál debería ser el parámetro en base al cual las instituciones y prácticas de una sociedad aseguren y provean bienestar a sus miembros (véase Sen, 2002). Las teorías de la justicia y las teorías económicas sobre el bienestar, han buscado insistentemente definir el contenido de un “estándar de vida” que sea básico y general para todos, pero que al mismo tiempo no implique vulnerar la libertad individual de cada persona. Es en esta búsqueda que Sen introduce nuevos elementos en su enfoque; los funcionamientos, la oportunidad real, la libertad y la ventaja. Aunque no siempre queda clara la relación funcional entre éstos: la oportunidad real que a veces aparece como equivalente a la libertad, es, en última instancia la posibilidad real (y no solo la disposición normativa) de acceso al bien, mientras que la ventaja aparece como el resultado de la internalización del bien y por lo tanto se asume como equivalente a la capacidad; pero la capacidad abarca al mismo tiempo; la ventaja y el acceso, y tiene como condición necesaria la presencia simultánea de varias alternativas de bienes accesibles así como la libertad de elección entre esos bienes.

Ahora bien, el desplazamiento hacia la capacidad no elimina el ingreso y los niveles de consumo como factores contribuyentes al bienestar, lo que hace es quitarles su estatus de condición suficiente aunque aún son necesarios. Puesto que la vida humana requiere de ciertos recursos para su reproducción, el ingreso y la utilidad pueden estar conectados con el bienestar y la ventaja personales de manera indirecta; el primero quizá entre los factores causales y la segunda como evidencia o resultado. Pero el bienestar de una persona no es asunto de cuánto ingreso tiene o cuántos bienes consume. El control individual sobre algunos bienes es un medio para un fin, pero no es el fin en sí mismo (Sen, 1998: 80. 2000: 54-75).

En su crítica a la propuesta de los bienes primarios de Rawls, Sen Argumentó que allí la evaluación del bienestar se fija solo en una aparente distribución igualitaria de dichos bienes mediante su disponibilidad generalizada, pero no toma en cuenta el beneficio que esos bienes efectivamente le reportan a cada persona, por ello Sen enfatiza en el acceso real al bien (no solo formal o normativo como puede ser el reconocimiento de los derechos en las constituciones) y hace notar que además es necesaria la transformación de ese bien en un beneficio particular para el individuo.

**Figura 6. Elementos del enfoque en la capacidad.**



**Elaboración:** la autora

Lo que las personas convierten en ventaja no son los bienes en sí mismos. Las características de los bienes poseídos no aseguran su conversión en una ventaja o en bienestar para una persona (si un niño tiene una enfermedad parasitaria a causa de consumir agua contaminada de poco sirve que le administren micronutrientes). Las características de los bienes tampoco nos dicen lo que las personas serán capaces de hacer con ellas. Por ejemplo; el pan es un producto con ciertas características entre las cuales están la nutrición, su función social, o ritual, etc. Para María en un momento determinado, poseer cierta cantidad de pan, le otorga la habilidad de funcionar en cierto modo (estar nutrida, atender a sus invitados, cumplir con un deber religioso, etc.). Para Juan por sus demandas nutricionales y por sus convicciones personales, el pan no tiene influencia alguna en su funcionamiento (es agnóstico y tiene intolerancia al gluten). Si lo que queremos es comparar los funcionamientos de María y de Juan no obtendremos suficiente información solo la comparar la cantidad de pan que cada uno puede comprar. Aunque sabemos que Juan y María valoran la posibilidad de estar bien nutridos, o de establecer relaciones sociales significativas y de perseguir su propia concepción del bien. El logro de estar bien nutrido para cada uno dependerá de factores relacionados a su condición personal (metabolismo, edad, sexo, tamaño, estado de salud, nivel de actividad física, etc.) y también de las convenciones sociales, la posición de la persona en la estructura familiar y social o de las condiciones del entorno. La conversión de las características de un bien en logros de funcionamientos personales dependerá entonces de una variedad de factores (Sen, 1999a: 17-19).

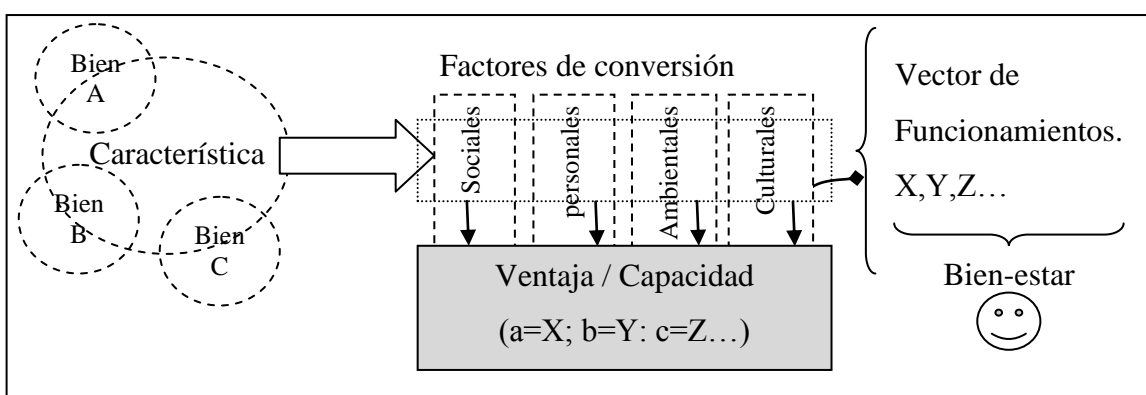
### *Los factores de conversión*

El factor de conversión se refiere al grado en el cual cada persona puede transformar un bien o recurso en un funcionamiento (Sen, 199b: 51, 98, 116-117, 129, 165). Imaginemos una bicicleta y dos personas: una tiene parálisis y otra no. La habilidad de movilizarse en la bicicleta e ir al sitio al que cada una desearía llegar, es muy distinta, por lo tanto su factor de conversión también lo es (Sen, 1983: 160. Robeyns, 2005:99). Este factor representa el grado de funcionamiento que cada individuo puede obtener de un mismo recurso, en este caso ¿cuánta movilidad puede obtener cada persona de la bicicleta? Este es un ejemplo extremo, pero dada la diversidad humana, aun entre personas sin condiciones particularmente restrictivas se pueden obtener grados muy distintos de funcionamientos (Sen, 1986: 199). Las características de un bien –ya sea que esté disponible en el mercado o en otras formas de provisión e intercambio– contribuyen a alcanzar un funcionamiento. Los bienes son importantes en tanto sean medios para generar capacidades. La conversión de los bienes primarios o de ciertos recursos en libertades para elegir un modo de vida particular y realizarlo, puede variar de persona a persona (Sen, 1990: 115). Además, las condiciones y las características personales son relevantes para determinar la conversión de un bien en la capacidad de una persona para alcanzar sus fines (Sen, 2000: 99). La trayectoria entre el bien y el funcionamiento está reflejada en los “factores de conversión”. Este es un elemento crucial del enfoque en las capacidades que sin embargo no ha sido suficientemente explorado. Sen distingue cuatro tipos de factores de conversión: personales, ambientales, sociales y culturales. Estos determinan (positiva o negativamente) el grado en que una persona convierte los recursos disponibles en bienestar (Sen, 2010: 284-286). La evaluación del bienestar debe tomar en cuenta los bienes y las características personales, sociales y ambientales relevantes que determinan la conversión de esos bienes en la capacidad de una persona para promover sus propios fines (Sen, 1983: 164. 1997: 198. 2000: 99. Croker, 2008: 115). Queda claro que no son los bienes en sí mismos los que generan un funcionamiento, son las características de los bienes convertidas en ventajas las que conducen a un logro o funcionamiento.

Así el marco conceptual de las capacidades se amplió a nuevos elementos y estableció relaciones más complejas entre estos elementos. La forma en que Sen

describe las relaciones entre estos elementos tiene un aspecto empírico y otro prescriptivo, y la consideración entre ambos aspectos es relevante para el análisis prospectivo en la formulación de políticas. El primer aspecto corresponde a una observación sobre el carácter dependiente de los factores de conversión. No todas las personas pueden transformar automáticamente las características de los bienes en ventajas, esa transformación depende de los factores de conversión, entre estos factores hay unos que están bajo el control de la persona y otros que no.

**Figura 7. Características de los bienes y factores de conversión.**



**Elaboración:** la autora

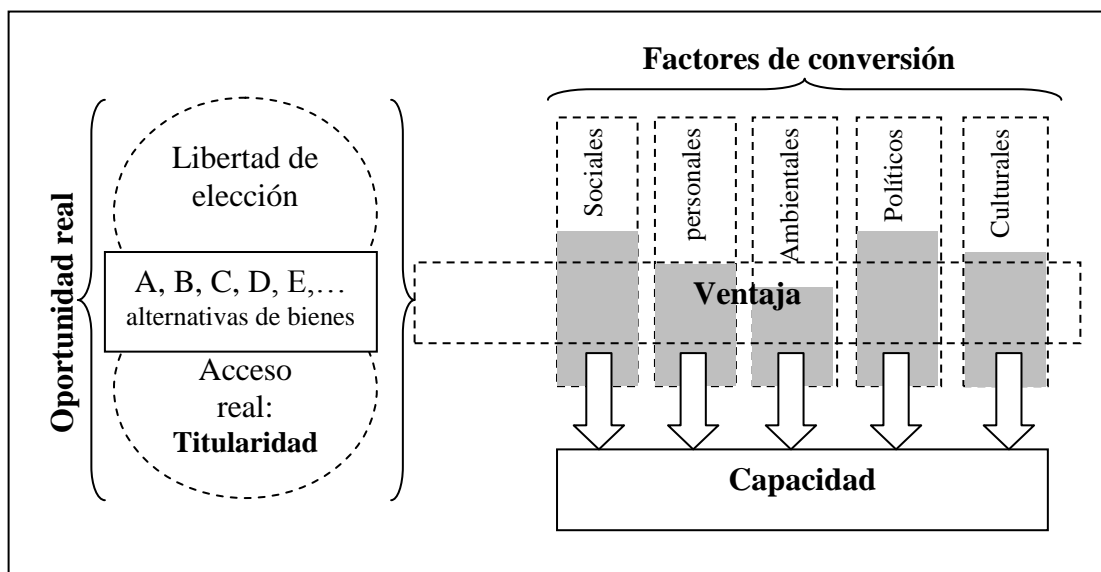
El segundo aspecto es prescriptivo y se refiere a las condiciones bajo las cuales una persona podría efectivamente aprovechar y obtener las ventajas implicadas en el uso de ciertos bienes. Con el término “oportunidad real” Sen no hace referencia a una situación empírica que ocurre en la realidad sino que implícitamente hace una crítica al principio de “igualdad de oportunidades” cuya igualdad formal o legal no es suficiente para asegurar el acceso y el aprovechamiento de las características de los bienes. Por ejemplo decir que todos los niños y niñas tienen derecho a la educación, o al agua y a la alimentación, no significa que en la vida real todos los niños van a la escuela y pueden aprovechar las ventajas del aprendizaje o que tienen agua segura y suficientes alimentos disponibles en sus hogares. La oportunidad real hace referencia a la posibilidad efectiva de realización de esos derechos. La ventaja individual se deriva del aprovechamiento particular de las características de un bien, pero esta ventaja solo se convierte en capacidad si la persona además tuvo libertad al momento de decidir qué bienes aprovechar y como aprovecharlos o mejor dicho cómo transformar los

bienes en ventajas en función de su propio proyecto de vida. La ventaja se juzga entonces según la capacidad para lograr aquello que, razonadamente y bajo un marco normativo común, una persona considera valioso. La oportunidad real supone la libertad de elegir. Es decir que una persona tiene más o menos ventaja si tiene más o menos oportunidades realmente aprovechables. Ciertamente al final lo que cuenta son los logros de las personas, es decir los funcionamientos y el conjunto de funcionamientos constituye el bienestar. Pero el bienestar no sería tal (al menos no como Sen lo entiende) si no fuera un resultado derivado de la capacidad.

Si la ventaja (el grado en que uno puede aprovechar las características de un bien) depende de los factores de conversión, entonces estos factores son parte del enfoque en las capacidades. Además, si vemos los ejemplos que se plantean en el estudio de las hambrunas o en los estudios sobre género, es claro que también existen factores políticos que influyen en esa conversión.

Los factores de conversión son distintos a los factores que determinan el acceso a los bienes. Los factores de conversión entran en juego cuando ya el individuo está en posesión del bien. Sen planteó su marco analítico de las capacidades en contextos en los que el acceso a un conjunto de bienes sociales ya está garantizado y su crítica se dirige principalmente a la estandarización ciega que supone la disponibilidad generalizada de un mismo bien o servicio independientemente de las necesidades individuales. En contextos en los que precisamente las formas de acceso están por ser construidas, el análisis prospectivo comienza por las titularidades que son las que finalmente aseguran el acceso a un bien o servicio. Una cosa es tomar en cuenta lo que los bienes hacen por las personas o lo que las personas hacen con los bienes y otra distinta es considerar las formas de acceso y la disponibilidad de esos bienes. Si la oportunidad real se refiere al acceso real, entonces el aprovechamiento y obtención de las ventajas implicadas en el uso de ciertos bienes no depende solo de los factores de conversión, sino también de las titularidades de acceso al bien. Es decir, no podríamos hablar de igualdad en la capacidad cuando el acceso no está asegurado para las personas o cuando los factores de conversión no se compensan de alguna manera.

**Figura 8. Oportunidad real, acceso real y factores de conversión.**



**Elaboración:** la autora

Recordemos que Sen criticó la tesis de Rawls por quedarse en una igualdad de acceso a bienes primarios y asumir que todas las personas están en las mismas condiciones de usar esos bienes y aprovechar esas oportunidades (si así lo desean) para alcanzar su propia idea de bienestar. El igual acceso a un conjunto de bienes considerados condiciones necesarias para ejercer la libertad y perseguir la propia idea del bien, es una tesis plausible sobre la igualdad en las teorías de la justicia. Pero si tomamos en cuenta las críticas al liberalismo y al contractualismo, especialmente las que provienen de la teoría política feminista<sup>48</sup>, encontraremos que la igualdad formal en base a derechos universales puede ocultar prácticas sistemáticas de exclusión y negación en el acceso a ciertos bienes para ciertos miembros de la sociedad (por ejemplo mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, personas con distinta orientación sexual, adultos mayores, etc.). Así la generalización en el acceso a un conjunto de bienes podría ser necesaria, pero no suficiente para igualar las diferencias en la capacidad. En la vida real esas diferencias no tienen un punto cero sino que han sido construidas a lo largo de la

<sup>48</sup> Las críticas contemporáneas a las distintas versiones de contractualismo objetan que su principal fundamento sea una situación hipotética y no real; los acuerdos reales (las relaciones de producción y reproducción por ejemplo) ocurren entre personas y grupos con asimetrías de poder y eso genera una desigualdad de condiciones que impide que las oportunidades formales (igualdad formal) puedan ser aprovechadas igualmente por todas las personas. La idea de individuo libre e independiente implícita en la teoría de contrato social corresponde al perfil de un individuo masculino autogenerado sin ningún tipo de dependencia y ha sido una fuente normativa a partir de la cual se han generado y mantenido relaciones de desigualdad en las sociedades modernas (Young, 2011, 40-45. Gargarella, 2001, 30-34).



historia y se sostienen en instituciones y prácticas cotidianas como lo demuestran los estudios feministas o como se observa en los numerosos estudios sobre la construcción de ciudadanía en países con diversidad étnica<sup>49</sup>. Las oportunidades reales o las posibilidades que una persona tiene para perseguir su propio proyecto de vida no están influenciadas solo por los bienes primarios que tiene a su disposición sino también por un rango de factores internos y externos que determinan en qué medida esta persona puede usar esos bienes para generar estados valiosos (Brighthouse y Robeyns 2010: 4). Es decir que existen factores causales que determinan el origen del problema, hay factores que determinan el acceso a los bienes y hay factores de conversión que una vez en posesión del bien determinan su transformación en ventaja.

Por esta razón he planteado que el enfoque de las titularidades es útil para construir un marco analítico prospectivo para la formulación de políticas públicas desde una perspectiva más pragmática, profunda e integral que la que normalmente se ha planteado para las políticas sociales desde la Economía del bienestar. El enfoque en las capacidades sirve para examinar críticamente la concepción del bienestar en países con *Welfare States*, y a la vez presenta una conceptualización alternativa del bien-estar, pero también sirve para analizar las formas de bien-estar en países con sistemas de protección social de baja cobertura respecto a las necesidades de su propia población, sin embargo en este último contexto parece necesario combinar los elementos del marco de las capacidades que se enfocan más en el individuo con los elementos de las titularidades que ponen el acento en la acción pública.

### **La crítica al individualismo del enfoque**

El enfoque de Sen ha recibido algunas críticas por concentrarse casi exclusivamente en el individuo y en el bienestar individual e ignorar la existencia de condiciones estructurales que determinan desde las mismas preferencias de los individuos hasta las posibilidades reales que tienen los individuos de perseguir la propia noción del bien. Deneulin (2006) considera que el enfoque de capacidades no ofrece guías para

---

<sup>49</sup> Véase por ejemplo un estudio de la sobre “Etnicidad, "Raza" y Equidad en América Latina y el Caribe” en el que se afirma: “Sabemos bien que la discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico de la región que, con variantes locales y regionales, tiene una alta influencia en los procesos socioculturales, económicos y políticos actuales de América Latina y El Caribe. La “dialéctica de la negación del otro” (Hopenhayn 1998) forma parte de un proceso que ha sido largamente construido a través de la historia, la cultura y la sociedad” (CEPAL, 2000: 3).

elecciones públicas que pudieran transformar las estructuras que impiden a las personas ejercer sus capacidades. Sugiere que el enfoque debe ser “engrosado” para cumplir con la tarea de “remover la falta de libertades” (Deneulin, 2006: 35-36). Es decir necesita ser complementado con alguna visión que dirija las acciones hacia objetivos específicos que permitan la ampliación de la libertad (recordemos que Sen ha señalado que el enfoque no establece el contenido sustantivo del bienestar sino el espacio en el cual se puede demandar igualdad). Según Deneulin el énfasis de Sen en el individuo se debe expandir hacia el reconocimiento de la existencia de estructuras de vida en común. Esto implica el uso de narrativas socio-históricas para entender la política, las políticas y sus resultados, la acción humana nunca es a-histórica o separada de un entorno social. Debido a la fragilidad y a la falibilidad en el ejercicio de la libertad humana, las decisiones de políticas necesitan ser complementadas con procedimientos de toma de decisiones que hagan menos frágiles los procesos mediante los cuales las condiciones para una vida humana benigna estén aseguradas (Deneulin, 2006: 27-46). Deneulin aboga aquí por la necesidad de dar algún contenido sustantivo a las condiciones del bien-estar, este sería el elemento que le hace falta al marco analítico de las capacidades.

La posición de Sen que respondería a la crítica de Deneulin ha sido expuesta de manera extensa en *La idea de justicia* (2010). Allí Sen incursiona en el campo de las teorías de la justicia, pero se distancia del objetivo de los filósofos políticos y de los teóricos de la justicia. No trata de elaborar “un modelo de sociedad perfectamente justa” pues considera que con esto se corre el riesgo de formular exigencias de justicia que ignoren otras perspectivas (lo que no sería justo). A cambio, Sen opta por definiciones teóricas amplias sobre las cuestiones que se deben tomar en cuenta para una “teoría normativa de la decisión colectiva”. Sen aboga por una perspectiva más pragmática sobre cómo reducir la injusticia en las situaciones de la vida real. Estas fórmulas no deben surgir solo del razonamiento teórico o filosófico sino de la deliberación pública y razonada acerca de los problemas concretos. Se trata de cuestiones que requieren ponderación entre valores –cuando haya conflicto– y requieren también la evaluación cuidadosa de las consecuencias de cada decisión u opción social. Considera que “para un adecuado entendimiento de las exigencias de justicia, las necesidades de las instituciones y organizaciones sociales, y la satisfactoria elaboración de las políticas públicas, [hay] que buscar mucha más información y crítica”. La discusión pública

ayuda a avanzar en la incorporación de nueva información en los procedimientos de elección social para la acción pública y en la perspectiva constructivista de los criterios normativos (no trascendentales) de justicia (Sen 2010: 12, 13, 124).

La crítica de Deneulin puede aplicarse no solo al enfoque de capacidades sino a las teorías del desarrollo económico en general. Una característica de la obra de Sen es que abrió una vía para llevar las discusiones sobre la pobreza y el desarrollo al campo de la libertad, de la política, de las ideas de justicia, una vez en ese campo ninguna teoría del desarrollo económico alcanzará para explicar la dimensión más estructural que determina los obstáculos para la libertad. El llamado al engrosamiento del enfoque de las capacidades que hace Deneulin es también un llamado para pensar las políticas públicas ya no como estrategias de desarrollo, o desde la división secular entre políticas económicas por un lado y sociales por el otro, sino como políticas para ampliar la libertad y para mejorar las condiciones de vida. Pero para ello, según Deneulin, primero es necesario estar de acuerdo en algún contenido o definición de aquello que constituye “una vida buena”. Es de suponer que Deneulin no plantea la necesidad de asumir una “concepción global del bien” en el sentido de la crítica de Rawls, sino que hace evidente la necesidad de algún acuerdo sobre una visión general, dentro de una sociedad democrática, sobre aquello que constituye una situación social deseable. El reconocimiento de determinados derechos, incluidos los derechos sociales, puede ser entendido como el planteamiento de ese acuerdo general. En algunos casos estas definiciones están incluidas en las cartas constitucionales. Este acuerdo puede ser asumido como retórica normativa y política, o también puede ser asumido como objetivo general de la acción pública. El enfoque de las capacidades podría ser un marco analítico y conceptual a partir del cual se pueden explorar opciones y alternativas de políticas que acerquen a una sociedad a ese objetivo.

### **Martha Nussbaum y las capacidades**

Martha Nussbaum trabajó eventualmente con Sen (en 1986) e hizo notar las conexiones del enfoque con la concepción aristotélica de las capacidades. Luego construyó su propia aproximación desde el campo de la filosofía política y dentro de la tradición republicana contractualista. Así desarrolló una versión del enfoque de las capacidades desde una perspectiva liberal feminista y para el contexto del desarrollo. Nussbaum

considera que señalar el espacio en el cual se deben realizar las comparaciones interpersonales del bienestar no es suficiente, es necesario –dice– ir más allá para articular una explicación de la noción de capacidades con la idea de un “nivel de umbral” de capacidades. Este paso proveería la base para unos principios constitucionales sobre los cuales los ciudadanos tengan el derecho de presentar demandas a sus gobiernos. Para Nussbaum, la idea de “umbral” es más importante que la de igualdad en la capacidad. La definición de un umbral implica la determinación de un contenido específico para las capacidades. Por ello Nussbaum ha elaborado y defendido una lista de capacidades básicas que considera indispensables para llevar “una vida verdaderamente humana” (Nussbaum, 2000:11-12). La versión de las capacidades de Nussbaum en *Women and Development* (2000) se refleja en una lista de diez “requerimientos centrales de una vida de dignidad”. La lista ha variado ligeramente desde su primera presentación; la misma autora ha señalado que se trata de una propuesta abierta y sujeta a revisiones<sup>50</sup>. Estas capacidades serían objetivos sociales

---

<sup>50</sup> La lista de Nussbaum incluye las siguientes capacidades:

1. Vida. Poder vivir hasta el término de una vida humana de duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se reduzca tanto que no merezca la pena vivir.
2. Salud física. Poder mantener una buena salud; incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.
3. Integridad física. Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegidos de los asaltos violentos, incluidos los asaltos sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Poder usar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, hacerlo de un modo auténticamente humano, un modo que se cultiva y se configura a través de una educación adecuada, que incluye la alfabetización y la formación matemática y científica básica, aunque en modo alguno se agota en ello. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y eventos religiosos, literario, musicales, etc. según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías a la libertad de expresión, tanto en el terreno político, como en el artístico así como de la libertad de prácticas religiosas. Ser capaces de buscar el sentido propio de la vida de forma individual. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar los dolores no beneficiosos.
5. Emociones. Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos a nosotros mismos; poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y sentir dolernos por su ausencia; en general, poder amar, penar, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Que nuestro desarrollo emocional no quede bloqueado por el miedo y la ansiedad. (Defender esta capacidad supone defender formas de asociación humana de importancia crucial y demostrable para este desarrollo).
6. Razón práctica. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de la vida. (Esto implica una protección de la libertad de conciencia y de la observancia religiosa).
7. Afiliación. A. Poder vivir con y para otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diversas formas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación del otro. (Proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación política).  
B. Que se den las bases sociales del auto-respeto y de la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Esto implica, introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

generales que pueden configurarse de manera más específica en cada sociedad para funcionar como “titularidades fundamentales” que dicha sociedad está dispuesta a garantizar a sus miembros. Lo que hace “básicas” estas capacidades –dice Nussbaum– es reconocer “que una vida desprovista de alguna de estas capacidades no sería una vida acorde con la dignidad humana” (Nussbaum, 2003: 40-42. 2007: 88-89).

Nussbaum, también hizo notar que la capacidad de elección (a la que Sen le otorga tanta centralidad) no es un acto personal espontáneo e independiente de las condiciones sociales y materiales. Por lo tanto, si se otorga importancia a la capacidad de la gente para escoger su propia noción del bien y perseguirlo, entonces también se debería prestar atención a las condiciones que apoyan esas capacidades, esto incluye las condiciones materiales que requiere la vida humana para su sostenimiento. En la vida real, la capacidad de elección de las personas está siempre sujeta a unas condiciones materiales de sobrevivencia. Si lo que se busca es preservar esa capacidad, es necesario prestar atención a las condiciones que amplían o constriñen esa capacidad (Nussbaum, 1997: 292). Con esta observación, Nussbaum convierte en normativo un elemento que en el enfoque de Sen aparece solo como descriptivo. Recordemos que en la definición de los factores de conversión la formulación no señala lo que se debería hacer cuando estos factores plantean un obstáculo para la conversión de bienes en capacidades, mientras que en la argumentación de Nussbaum las políticas orientadas a ampliar las capacidades deben generar las condiciones externas para el fomento de esas capacidades. Esta observación coincide con la crítica de Deneulin y su defensa de un engrosamiento del enfoque de Sen, al prestar atención a las condiciones estructurales que generan situaciones de opresión y privaciones para ciertos grupos.

En su respuesta, Sen reconoció que Nussbaum habría presentado “poderosos argumentos” sobre la necesidad de definir las capacidades dadas ciertas prioridades

---

8. Otras especies. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

9. Juego. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

10. Control sobre el propio entorno. A. Político. Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener el derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación. B. Material. Poder disponer de propiedades (ya sea bienes mobiliarios o inmobiliarios) y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; tener derechos sobre la propiedad en base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás, no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores.

como el hambre, la pobreza, o la violencia de género, etc. Pero aún así considera que no puede elaborarse teóricamente y *a priori* una lista sin un apropiado reconocimiento del contexto en el que se pretende su aplicación, pues éste podría variar considerablemente entre uno y otro caso. El universalismo de Nussbaum parece pasar por alto la necesidad de realizar valoraciones y evaluaciones acotadas en cada caso en que se pretende una intervención orientada a mejorar las condiciones de vida. Para Sen la valoración y evaluación contextualizada es una condición de partida para la definición de los objetivos sociales. Considera que hacer este tipo de definiciones *a priori* podría llevar a una reducción del campo de la deliberación pública. El marco de las capacidades no puede reemplazar el proceso de razonamiento público y la discusión social acerca de los objetivos sociales. Este marco enfatiza la necesidad de un escrutinio valorativo abierto y razonado para emitir juicios sociales, a diferencia de los ejercicios valorativos cerrados –y hasta cierto punto mecánicos– llevados a cabo por los *policy makers* (Sen 2005: 157). Aunque el conocimiento científico y la reflexión teórica tienen un alto valor aclaratorio y argumentativo para las distintas posiciones, estos complementan, pero no sustituyen el proceso de deliberación política y decisión. Una teoría normativa no puede imponer una lista única de capacidades para todas las sociedades en todos los tiempos e independientemente de aquello que en determinado momento tiene sentido para los ciudadanos y de aquello que en determinado contexto resulta más valorable. Esto sería una mala interpretación de la función de la teoría y una negación del alcance de la democracia (Sen, 2005: 158).

Sen reconoce que puede ser sensato reducir el alcance abierto (en tanto espacio) de las capacidades para propósitos específicos. Un ejemplo de esa reducción es el establecimiento del índice de desarrollo humano en los informes del PNUD. Éste fue un ejercicio concreto para el ámbito del desarrollo en una época determinada: se trataba de “una lista muy mínima de capacidades, con especial énfasis en la consecución de una calidad de vida básica”. Este índice se calcula a partir de estadísticas que dan cuenta de condiciones sociales mínimas que el PIB no logra captar<sup>51</sup>. Las listas de las capacidades pueden ser construidas para diversos propósitos

---

<sup>51</sup> Sen cita otro ejemplo es el caso de la India: debido a la naturaleza de la pobreza y de la tecnología disponible en la India en 1947, al momento, parecía razonable concentrarse en la educación primaria, salud básica, y así sucesivamente, sin preocuparse con la misma urgencia si todo el mundo era capaz de comunicarse de manera efectiva en todo el país o más allá. Sin embargo, con el desarrollo de Internet y su

y establecerse en base a la valoración, la evaluación, o la crítica de situaciones específicas. Esto no implica invalidar otras listas que pueden ser relevantes para otros propósitos (Sen, 2005: 158-159). Dada la influencia del PNUD y de la teoría del Desarrollo Humano en las orientaciones de políticas para los llamados países en desarrollo, especialmente a través de los programas de cooperación para el desarrollo desde mediados de los 90, el IDH pasó a convertirse en un nuevo estándar del nivel de desarrollo de los países. El IDH se tomó como indicador de las acciones del estado para reducir la pobreza y generar unos niveles mínimos de protección social, y de las acciones de las agencias de desarrollo para orientar sus programas de asistencia y en labores humanitarias, pero no logró posicionarse como un conjunto de garantías básicas a las que toda persona tiene derecho y con base en las cuales cualquier persona o comunidad puede reclamar por incumplimiento a su gobierno. Esta es la visión política que le imprime Nussbaum al enfoque de Sen, pero con la que Sen no se compromete por un principio de pluralidad. Ahora bien, al especificar el enfoque de las capacidades en un índice de tres indicadores y al aplicar este IDH a una agenda global de desarrollo, de todas maneras la pluralidad se clausura, y, como además carece de un mecanismo político de exigibilidad al interior de los países, volvemos al paradigma residual en las políticas sociales, paradigma según el cual se busca establecer unas medidas mínimas de protección para aquellos que resultan excluidos del proceso distributivo operado por el mecanismo de mercado en economías abiertas.

### **La libertad en el marco de las capacidades**

Al argumento de Rawls sobre una concepción política de la justicia, Sen respondió que “una teoría de la justicia basada en la equidad ha de tratar profunda y directamente de las libertades reales de que gozan las distintas personas” (Sen 1998: 110). Con base en la definición de I. Berlin (1980), Sen señala dos aspectos de la libertad: uno se identifica con la libertad negativa y otro con la libertad positiva. La libertad negativa se ha relacionado principalmente con la idea de autonomía y de independencia individual para actuar y decidir por uno mismo, esto conduce al requisito de no intromisión de terceros en las propias decisiones. Este requisito se asegura a través de

---

amplia gama de aplicaciones, y el avance realizado en la tecnología de la información (sobre todo en la India), el acceso a la web y la libertad de comunicación en general se ha convertido en una capacidad relevante para todos los ciudadanos de la India (Sen, 2005; 159-160).

normas procedimentales. Pero Sen está interesado en explorar el aspecto de la libertad positiva. Este aspecto mantiene los principios de autonomía y de independencia, pero reconoce que la no interferencia de otros no siempre es suficiente para actuar y decidir por uno mismo. Existen obstáculos internos y externos cuya causa puede ser o no la intromisión de terceros. Existen incluso casos en los que la no intervención es la causa para que una persona no pueda ejercer su libertad, esto conduce al argumento de la oportunidad real ya descrito por Sen; la oportunidad real, otorga poder al individuo para ejercer su libertad tanto en sentido positivo como en sentido negativo. Entonces este poder como capacidad conjuga la libertad positiva con la autonomía e inmunidad de la libertad negativa.

Así, el elemento central del enfoque de las capacidades es la libertad. La libertad en Sen puede describirse como el acto individual de elegir –entre varias opciones– aquella que le permite a una persona llevar la forma de vida que más valora. Sen ha señalado que “el éxito de una sociedad ha de evaluarse [...] principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutan sus miembros” (Sen 2000: 35). Si bien un funcionamiento es una realización personal, éste no necesariamente refleja el grado de libertad del que disfrutó la persona para alcanzarlo. Es la capacidad la que representa mejor esa forma de libertad; la libertad de opción. Por eso la capacidad se concentra en la oportunidad real de disponer de distintas combinaciones de potenciales funcionamientos, pero es la persona la que finalmente hace uso, o no, de esa oportunidad. El término libertad en forma de capacidad muestra el grado en que una persona puede elegir ciertos niveles particulares de funcionamientos sin llegar a determinar qué es lo que la persona debe elegir (igual puede elegir estar bien alimentada o hacer ayuno por convicción) ni las combinaciones que debe hacer entre distintos funcionamientos (Sen 2005: 155).

Pero además Sen señaló la distinción entre un valor intrínseco de la libertad como condición fundamental en la vida de las personas y como valor instrumental. La libertad es importante “por derecho propio” pero también como medio para aumentar las oportunidades que una persona tiene a su alcance. Las libertades instrumentales son un medio “crucial y eficaz” para la expansión de otras capacidades. Estas libertades instrumentales y sus relaciones se pueden identificar empíricamente: por ejemplo estar libre de hambre, puede depender de la libertad de empleo, y esta libertad



a la vez puede depender de que la persona esté libre de paludismo y tenga libertad de movimiento, etc. (Sen, 2000: 34-35). Algunas exigencias mínimas de libertad en forma de funcionamientos básicos (estar libre de hambre) o de libertad de bienestar en forma de capacidades mínimas (tener los medios para evitar pasar hambre) se pueden considerar como derechos que requieren atención y apoyo de la acción pública. Esta perspectiva se aproxima a la forma de las libertades positivas y exige ir más allá del control al poder de la libertad negativa. Cuando lo que está en juego es la vida, el bienestar y la libertad de las personas, la “falta” no consiste solo en una falta en términos de libertad negativa (cuando A interfiere con la libertad de B) sino también en términos de libertad positiva (cuando A no actúa para evitar que B pierda su libertad) (Sen, 1998: 106). Esta forma de concebir las libertades aplica a muchos campos de política social y económica. De hecho, la inclusión de la libertad –tanto en la perspectiva intrínseca como instrumental– tiene el efecto de ampliar apropiadamente los conceptos que deben ser invocados en la formulación y ejecución de las políticas (Sen, 1987: 260). El diseño de los instrumentos de las políticas requiere tanto de la perspectiva instrumental como de la intrínseca de la libertad.

### **Sen y los derechos económicos y sociales**

Los derechos humanos pueden entenderse como libertades y protecciones que toda persona posee en virtud de su pertenencia a la especie humana. Su pretendida validez universal radica en el reconocimiento de la misma dignidad o cualidad en todo ser humano (Griffin, 2008: 3-4, 48). Aunque tradicionalmente el tratamiento de los derechos como objeto de estudio ha sido materia de la disciplina jurídica, en los últimos años, el lenguaje de los derechos ha ido invocándose cada vez con más frecuencia en el ámbito político y de las políticas; también ha ganado terreno en otros campos disciplinarios como en la sociología, en la economía, en la antropología, etc. A partir del nuevo constitucionalismo latinoamericano varios países han incluido en sus cartas constitucionales el reconocimiento de varios derechos sociales<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> La cuestión de los derechos sociales corresponde a la tradición del “derecho natural” y con frecuencia se ha entendido como una corriente opuesta al derecho positivo. La doctrina del derecho natural se corresponde con la “metafísica del derecho” mientras que el positivismo jurídico sólo admite el derecho establecido en la legislación y en la normativa consuetudinaria (Kelsen, 2008; 183). La idea de derecho natural tiene sus raíces en la cosmovisión de los pueblos occidentales antiguos todavía poco familiarizados con la escritura y desde entonces ha vertebrado una importante corriente de las reflexiones de la filosofía política (Douzinas, 2008; 29).

Ciertamente esta definición normativa vuelve a los derechos sociales un objeto de análisis para el campo de las políticas públicas. Pero generalmente la doctrina de los derechos no incluye marcos analíticos que permitan hacer operativa la prosecución de la garantía de un derecho social a través de las políticas públicas.

Por otro lado varias críticas al enfoque de Sen, están relacionadas a la necesidad de darle algún contenido sustantivo al enfoque de capacidades. Contenido que parece ser más evidente en los derechos sociales o en las nociones de bienestar o de estándar de vida (Williams, 1985. Nussbaum, 2000, 2007. Deneulin, 2006). Según Williams para definir mejor qué es una capacidad es necesario recurrir a alguna noción de derechos<sup>53</sup>. Para Nussbaum hay que fijar un umbral (el mismo que se describe en su lista) y para Deneulin hay que partir de alguna visión generalmente aceptada sobre el bien público y reconocer aquellas condiciones que impiden alcanzar esa visión. Para Sen esa definición es necesaria, pero debe surgir de un proceso de razonamiento público mediante prácticas democráticas y no solamente de formulaciones teóricas. Podría inferirse que el reconocimiento de un amplio conjunto de derechos en las constituciones latinoamericanas, responde o es ese elemento sustantivo que para los críticos falta en el enfoque y que para Sen corresponde a una definición que solo puede surgir de un ejercicio de elección social amplio y democrático. Parece que como paso previo a la aplicación del enfoque es necesaria una definición sustantiva de las capacidades.

En la visión clásica o “generacionista” sobre los derechos humanos, los derechos sociales han sido considerados de manera general “una generación posterior” de derechos que se cumplen una vez satisfechos los derechos civiles y políticos (Cfr. Marshall, 1997). Los derechos sociales también se han considerado como demandas cuya garantía siempre depende del crecimiento y de la mejora en las condiciones económicas de un país; e incluso hay quienes han visto una relación conflictiva entre los

---

<sup>53</sup> En una conferencia sobre el estándar de vida (1985), Williams criticó esta dificultad para identificar objetivamente las capacidades. La definición de las capacidades más relevantes y los medios para fomentarlas es crucial para pensar en términos de mejorar las condiciones de vida. Se puede pensar en conjuntos de capacidades co-realizables y en estados sociales en los cuales la gente pueda adquirir varios grupos de capacidades simultáneamente. Pero ese problema que no puede ser resuelto dentro del marco de referencia de las capacidades solamente, se requiere –dice- introducir alguna noción de derechos. Si se consideran los derechos en términos de capacidades básicas, se vuelve necesario pensar qué capacidades (y no qué bienes) se van a considerar como básicas, eso implica aplicar restricciones al conjunto de capacidades posibles. Estas restricciones y aquello que se considera “básico” suelen estar definidas en términos “de la naturaleza, o de la convención, o en una sofisticada mezcla de ambas” (Williams, 1985)..

derechos civiles y políticos con los derechos sociales<sup>54</sup>. Estas visiones han promovido una “protección devaluada” de los derechos sociales. Sin embargo, si se observa la historia de las luchas sociales es posible encontrar una larga lista de movilizaciones y “de políticas institucionales dirigidas a resolver situaciones de pobreza y de exclusión social” sin que necesariamente éstas hayan seguido el esquema de la tesis generacionista o de la dependencia económica. De hecho en la historia moderna de occidente, la demanda por derechos sociales fue el centro de las revoluciones de mediados del siglo XIX y se extendió de manera constante hasta la segunda posguerra, (Pisarello, 2007: 20). Es más bien el proceso de la tutela institucional de los derechos el que ha seguido un patrón similar al descrito por Marshal. Además, la división entre los derechos políticos y civiles por un lado y los derechos económicos y sociales por otro, fue uno de los objetos del enfrentamiento ideológico entre capitalismo y comunismo durante la guerra fría cuando cobró especial relevancia el discurso del desarrollo (ver págs. 142). En Latinoamérica aunque la estructura social y económica de los países ha seguido trayectorias distintas, la tutela de los derechos sociales ha estado articulada al modelo de desarrollo y se ha visto más como un instrumento para propiciar las transformaciones necesarias para el funcionamiento de la industrialización (véase Riesco, 2007). Ciertos derechos sociales como el derecho al trabajo y a ciertas garantías laborales, al seguro social o de desempleo, que en países industrializados transformaron las condiciones de bienestar de amplios sectores de la población, en nuestros países tuvieron un impacto restringido al punto de convertirse, en algunos casos, en verdaderos privilegios: los derechos de los trabajadores –que han sido la principal agenda de las organizaciones sindicales– no llegaron a cubrir, ni siquiera al 50% de la población económicamente activa durante la segunda mitad del siglo XX<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Durante las primeras décadas de la posguerra rondaba la hipótesis según la cual los derechos políticos se correlacionan negativamente con el crecimiento económico (véase Lee Kuan Yew *cit pos* en Sen, 1996). A decir de Sen La conexión entre derechos civiles y políticos con el crecimiento económico es ambigua y contingente pero hay muy poca evidencia para defender esa hipótesis (Sen, 1996; 159).

<sup>55</sup> En un estudio inicial, de las coberturas sociales durante el siglo XX, Mesa Lago, clasificó las tendencias observadas en tres grupos de países; pioneros (cuatro países con 75% de cobertura en promedio), los medianos (cinco países son 28%) y los tardíos (cinco países con 18%). En algunos países el papel del Estado fue protagónico mientras que en otros los grupos organizados de trabajadores ejercieron una presión que explica la emergencia y desarrollo de la seguridad social. “Sin embargo, en ambos casos, la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sin universalizar la condición de igualdad y sin asegurar los derechos ciudadanos”. Esta sería una “dinámica estructural” del poder en nuestras sociedades en las que el uso de criterios particulares para la asignación de los recursos públicos, y un proceso de negociación entre grupos sociales y sectores de la burocracia,

Generalmente las teorías del desarrollo no incluyen en su marco analítico los derechos sociales como una variable relacionada al proceso de desarrollo. Sin embargo de la lectura de la obra de Sen se puede concluir que toda su reflexión en el campo de la economía y de la filosofía, desde las titularidades hasta el desarrollo como libertad, ha sido, en el fondo, una defensa por la garantía de los derechos económicos y sociales. A través del desarrollo conceptual del enfoque de capacidades –incluso desde el mismo enfoque de titularidades– Sen ha criticado el “absolutismo de los derechos de libertad negativa” (véase Sen, 1996b). Esta crítica está dirigida de manera general a los derechos defendidos por el liberalismo económico y de manera más específica a la teoría de la justicia de Nozick, teoría que, paradójicamente, también se conoce como la teoría de las titularidades. La crítica al “absolutismo de los derechos de libertad negativa” se puede sintetizar en dos argumentos: a) esta defensa excluye las consideraciones sobre la libertad positiva y b) su demanda *a priori* implica un desentendimiento respecto de las consecuencias sobre otras libertades y sobre otros derechos (ej.: los derechos de propiedad sobre los alimentos almacenados por parte de algunos comerciantes que especulan, sobre el derecho a la vida y a la alimentación necesaria para mantener la vida de los “destituidos” durante una situación de hambruna). En esta perspectiva las libertades fundamentales y los derechos (individuales de libertad) siempre tienen estricta prioridad sobre otros objetivos en casos de conflicto. Para Sen los arreglos sociales que parten de principios normativos basados únicamente en restricciones de libertad negativa son incapaces de lidiar con los complejos problemas de “interdependencia” que caracteriza la valoración de los derechos. La defensa de la libertad amparada solo en unos derechos (como el de propiedad o de libre mercado) y en el desconocimiento de otros, hace irresolubles los conflictos que de hecho pueden surgir en ciertas circunstancias.

En el campo de la filosofía política existe una tradición según la cual se puede asumir como punto de partida normativo o los derechos o los objetivos. Sen se pregunta por qué los derechos no pueden ser objetivos; éstos quizá hasta podrían constituir un

---

habría generado “por un lado, privilegios diferenciales e incorporación discriminada, dificultando la formación de identidades colectivas y, por otro, cooptación y legitimación del uso patrimonial del poder. La institucionalización de la protección social en tales circunstancias ha sido parte de una negación de la ciudadanía universal en la región (Cfr. Santos, 1979, Abranches, 1982, Fleury, 1997a, Fedozzi, 1997 *cit pos* en Fleury y Molina, 2002; 14).

único objetivo fundamental ¿Hay algo inadmisible o incoherente en tomar los derechos humanos como objetivos? ¿Sería más conveniente seguir esta alternativa frente a otras? Las razones para que la admisibilidad de los derechos como objetivos parezca problemática podrían deberse más a una asociación histórica que a una conexión lógica; en el siglo XVIII el utilitarismo asumió la teorización desde el punto de partida basado en objetivos con tal rapidez y aparente autoridad que resultó difícil posteriormente pensar en una teoría basada en objetivos que fuera anti-utilitarista. Además la crítica de Bentham a los derechos naturales habría contribuido de manera definitiva a esta asociación. Pero el método basado en objetivos no es exclusivo del utilitarismo (Sen, 1984: 11-13). El utilitarismo busca maximizar las utilidades totales (como objetivo) y su viabilidad no se ve comprometida puesto que siempre queda espacio para mejoras adicionales a partir del estado actual; en cambio los defensores de los derechos humanos suelen buscar que éstos sean reconocidos y realizados al máximo, es decir buscan un estado ideal. Esto ha llevado a la crítica sobre su factibilidad.

Sen ha propuesto asumir los derechos de libertad positiva como puntos de partida para el proceso de selección de objetivos sociales. En *¿Igualdad de qué?* Sen describe a una persona que tiene la habilidad, el poder y los medios para hacer ciertas cosas. Esta capacidad le sirve al individuo para actuar en función de sus propios objetivos, pero al mismo tiempo depende de un conjunto de factores internos y externos y no todos están bajo control del individuo. El enfoque de Sen consiste en una aproximación analítica y prospectiva a distintas opciones de acción pública a través de las cuales es posible ampliar esas capacidades. Sen propuso un método de evaluación para la toma de decisiones de política —entre estados sociales alternativos— al que llamó “sistema de derechos-objetivo” (*rights goal system*). Frente a las “visiones instrumentales de los derechos” como las que asume el bienestarismo o las visiones deontológicas basadas en las restricciones, como las que asume el liberalismo clásico, Sen propuso incorporar ciertos tipos de derechos en los ejercicios evaluativos. Así la decisión ya no estaría entre opciones de mayor o menor utilidad o entre la restricción de unos frente a la libertad de otros. La formulación de los derechos como metas u objetivos a conseguir, tendría la forma de derecho a ciertas capacidades. El sistema incluye entre sus objetivos la realización de los derechos y estos se incorporan en la evaluación y en la elección de cursos de acción. La relación aquí no es una

relación jurídica entre un titular de un derecho y un responsable de respetarlo o garantizarlo (relación que es básica en la lógica axiomática de la doctrina del derecho) sino entre una persona y una capacidad a la cual esta persona tiene derecho. Esto reduce la distinción tan marcada entre los derechos relacionados con la libertad negativa y los derechos relacionados con las libertades positivas. En esta perspectiva la relación entre los diferentes tipos de derechos y deberes se define en función del análisis comparativo y de la evaluación de las consecuencias (Sen, 1982b: 3-39).

¿Cuál es la ventaja de incluir la realización (y la no violación) de un derecho como objetivo en un sistema moral o político? Si la realización de derechos fuera un objetivo entonces estos derechos informarían sistemáticamente los cálculos en la toma de decisiones. Este procedimiento resulta especialmente útil cuando lo que se busca es promover la libertad positiva de las personas (ej.: el derecho a atención médica, empleo, incluso el derecho a no tener hambre). De ahí que para realizar una evaluación de la igualdad de bienestar, Sen haya propuesto hacerla en términos de capacidades, es decir, evaluar lo que efectivamente las personas pueden o no pueden hacer, pueden o no pueden ser. Las capacidades serían una forma no legalista de caracterizar las libertades positivas; éstas pueden ser vistas como derechos positivos para hacer esto o para ser aquello que cada persona más valora. Las capacidades nos muestran el espacio en el que se puede evaluar la igualdad con respecto a ese derecho (Sen, 1984: 16).

Así asumir los derechos sociales como objetivos de las políticas parece ser una fórmula no solo posible sino necesaria para ampliar la libertad positiva de las personas, pero aún sigue latente el problema de las restricciones objetivas y especialmente de las restricciones económicas. En países de bajo desarrollo capitalista-industrial se puede comenzar –dice Sen– por considerar derechos básicos como el derecho a una nutrición adecuada; mientras que en países con mayor disponibilidad de recursos los derechos pueden abarcar otras condiciones del bienestar humano.

Entre los derechos de libertad positiva se encuentran los derechos de bienestar, el derecho a unas "condiciones de vida decente", y en general los derechos económicos y sociales. Los derechos de inmunidad o de libertad negativa pueden estar incluidos en el sistema. La inclusión de los derechos de libertad positiva abre importantes conexiones entre unos y otros (Sen, 1984: 16-25). Así entonces las consideraciones sobre el bienestar y la libertad pueden entrar en un mismo sistema de evaluación en el

que las contribuciones positivas y negativas deban ser sopesadas cuando se enfrenta a una decisión. Algunas libertades relevantes plantean nociones muy sencillas de derechos; por ejemplo demandas mínimas de bienestar en forma de funcionamientos básicos. Estas libertades bien pueden ser vistas como derechos que requieren atención y apoyo de la acción pública, tal como se han caracterizado en la perspectiva tradicional de las libertades positivas, otras pueden plantear la necesidad de priorizar entre una u otra opción tomando en cuenta que el fomento de una libertad positiva tiene un costo de oportunidad para el fomento de otra libertad positiva y sin embargo estas generalmente funcionan en interrelación (Sen, 1985: 217). Por esta razón la valoración de objetivos es un momento crucial de la etapa de formulación y por lo tanto también merece mayor atención por parte del análisis de políticas.

Más arriba, y basándome en las críticas realizadas al enfoque de Sen, he señalado que al enfoque le faltaba una definición sustantiva acerca de cuáles son las capacidades cuya ampliación se debería fomentar a través de las políticas. De los argumentos y de la defensa hecha por el mismo Sen, ha quedado claro que los derechos sociales, entendidos como libertades positivas, pueden ser esos contenidos sustantivos de las capacidades. También he señalado que la doctrina normativa de los derechos carece de un método analítico que señale cómo los argumentos éticos de los derechos pueden pasar a convertirse en iniciativas concretas de la acción pública. Esta es la perspectiva que el enfoque pragmático de Sen le añade a la ética de los derechos humanos. No se trata de asumir una mirada legalista o absolutista sobre los derechos sino de asumir los derechos como objetivos que han de realizarse progresivamente en medio de las restricciones existentes en la realidad social, económica, ambiental, etc. y para lo cual es necesario también plantearse restricciones de política; es decir, normas que establezcan unos alcances y unos límites a la intervención en función de las restricciones del entorno y del marco normativo vigente.

Esta característica del *capability approach* de Sen ha sido muy poco examinada por los seguidores de su obra, sin embargo para los propósitos de mi investigación, esta parece ser una clave que facilita la articulación de la doctrina de los derechos humanos con la perspectiva más sistemática de la teoría de la decisión sobre asuntos públicos y, específicamente, para analizar el proceso de las políticas públicas. Está claro que los derechos determinan el contenido de las capacidades. La crítica de Sen al “absolutismo

de los derechos de libertad negativa” se supera si el marco normativo incluye también los derechos de libertad positiva. En principio ambos tipos de derechos pueden funcionar de manera complementaria y simultánea, pues unos refuerzan a otros. No obstante, en caso de conflicto existen las herramientas analíticas de la ponderación de objetivos y de la evaluación de consecuencias dentro de un proceso de razonamiento público, es decir a través de distintos mecanismos de la acción pública. Esto evitaría también caer en el otro extremo en el que en nombre de los derechos de libertad positiva relacionados con el bienestar se violen los derechos de libertad. Pues con frecuencia las intervenciones para mejorar las condiciones de vida pueden ser utilizadas por un poder autoritario para reducir las posibilidades de acción colectiva (como lo muestra Scott en su crítica al intervencionismo utópico o en el ejemplo de Sen y Dreze en Chile durante la dictadura). De ahí que Sen y Dreze (1989) reivindiquen la necesidad de una amplia intervención colectiva y democrática a través de la acción pública y de la consideración normativa de la interdependencia entre los derechos<sup>56</sup>. Si bien, dada la incertidumbre en el devenir del mundo social no es posible asegurar una única fórmula de decisión que evite en todo momento la posibilidad de conflicto entre derechos de libertad positiva y derechos de libertad negativa, Sen apuesta por la pluralidad, el diálogo y la discusión razonada durante el proceso de decisión y en función de las circunstancias específicas. Puesto que las situaciones de la vida real suelen plantear conflictos no solo entre valores sino también entre derechos, es necesario que quienes participan en los procesos de formulación de políticas y los tomadores de decisión ponderen y sometan a escrutinio

---

<sup>56</sup> En *Hunger and Public Action* (1989) resulta significativa la observación que los autores hacen acerca de cierta mejora en los indicadores de mortalidad y desnutrición infantil en Chile mientras se violaban los derechos civiles y políticos. Los autores señalan que aunque Chile ha sido tradicionalmente un país con amplio apoyo público para la población, sin embargo “hay algo intrigante” –dicen- al observar que las mejoras en aspectos básicos de la calidad de vida (como la reducción de la extrema pobreza, la mortalidad y la desnutrición infantil) hayan ocurrido durante la represiva época que siguió al golpe de estado en 1973. Este periodo estuvo marcado por la inestabilidad económica, el deterioro de los servicios sociales y la violación sistemática de los derechos civiles y políticos. Pero se observan mejoras relacionadas con medidas estatales especialmente de programas dirigidos a la salud y nutrición infantil. Pero ¿por qué un gobierno autoritario estuvo tan interesado en reducir la extrema pobreza y cuidar de la salud infantil, mientras aplicaba una brutal represión política para proteger los privilegios de las clases dominantes? podría ser –infieren los autores- para controlar el descontento popular. Durante la época además se crearon programas de empleo con los que se respondió a la amenaza política que representaban los sindicatos articulados con los desempleados (Sen y Drèze, 1989: 236-239). El mantenimiento de este tipo de programas públicos, durante esta época, puede haber estado vinculado más a una estrategia de sostenimiento del poder por parte del gobierno autoritario antes que a un compromiso genuino con la mejora general de las condiciones de vida.



público las consecuencias de cada curso de acción posible. Aquí radica la diferencia entre una visión autoritaria y otra más democrática para la realización de los derechos.

Después de esta propuesta de conformar un sistema normativo que incluya los derechos como objetivos sociales, Sen no continuó en esta línea de reflexiones y su trabajo posterior se centrará más bien en definir la expresión formal del enfoque. Pero aún sin recurrir al lenguaje de los derechos, Sen ha mantenido una defensa constante, aunque también cautelosa, de los derechos de libertad positiva separándolos de las formulaciones meramente legales<sup>57</sup>. Constantemente hace referencia a la existencia de libertades positivas que son importantes para el bienestar aunque no estén reconocidas en las legislaciones. Sen considera que el reconocimiento legal no es un requisito para reclamar acción –por parte del estado y de la sociedad– cuando existen obstáculos para el ejercicio de una libertad o de un derecho. El estado no es el único ni el principal garante de estas libertades, la denuncia y deliberación pública, la presión de los grupos sociales frente a las autoridades elegidas, son elementos fundamentales –en la construcción del bienestar y en la provisión de apoyos públicos– en forma de titularidades o de cierta forma de derechos.

El escepticismo secular frente a la posibilidad de garantizar a todas las personas unas condiciones de vida mínimas, contrasta con el movimiento observado en las últimas décadas en las que muchas legislaciones nacionales han incluido varios derechos sociales y con ello han expandido su potencial de realización (Sen 2004: 316-319. Ávila, 2011: 17). Después de la declaración de Viena en 1993, los derechos económicos y sociales fueron reconocidos por la ONU también como derechos exigibles y esto pudo haber influido para tal movimiento. Esta inclusión ha sometido a los derechos sociales a un mayor escrutinio sobre los problemas de factibilidad (Sen, 2004: 316-317). La crítica de la factibilidad, según la cual aun con el mejor de los esfuerzos estatales podría no ser posible realizar muchos de los derechos económicos y

---

<sup>57</sup> Sen criticó que a partir de la declaración de los derechos humanos (DUDH) el énfasis se haya puesto en la nueva legislación y no en una interpretación más humana de las protecciones legales existentes. Si bien existe una corriente que ha visto a los derechos como “hijos de la ley” otros los han visto como “padres de la ley” es decir como normas éticas que motivan legislaciones específicas. Aunque la legislación puede ser una vía para ampliar la aplicación y alcance de los derechos humanos no es la única y tampoco constituye una condición necesaria o suficiente. Si un derecho es importante, generalmente se considera que hay que tratar de legislar para hacer de él un derecho legal positivo, pero para Sen los cambios necesarios -en muchos casos- pueden promoverse por otras vías incluidas la denuncia y la crítica, la movilización social. La abogacía y el debate público informado sobre los derechos, puede tener una gran influencia sin tener que recurrir a la legislación coercitiva (Sen, 2010; 392-405).

sociales para todos, surge de una confusión sobre el contenido de lo que un derecho reconocido tiene que exigir. Su viabilidad no se derrumba sólo porque puedan necesitarse cambios sociales adicionales para hacer que estos derechos sean garantizados y efectivamente realizados. La afirmación de los derechos sociales es un llamado a la acción pública y al cambio social, y no depende de una factibilidad preexistente. Si la factibilidad fuera una condición necesaria para que las personas alcancen sus derechos, entonces todos los derechos, incluso el derecho a la libertad, habrían sido irrealizables, pues no es factible asegurar la vida o la libertad de toda persona en todo momento. Rechazar las exigencias de los derechos sociales por su factibilidad incompleta conduce a ignorar que un derecho aún no realizado es un derecho que exige reparación (Sen, 2010: 414-417). La factibilidad de los derechos sociales se puede construir progresivamente a través de la acción pública y en medio de las restricciones que impone la realidad.

### **Un referencial para el proceso de las políticas de garantía de derechos sociales**

En este apartado me concentraré en definir los principales elementos conceptuales que el enfoque en las capacidades puede aportar para un *análisis sobre el proceso* de las políticas o un *análisis para* la toma de decisiones de políticas sociales.

Según el enfoque en las capacidades las demandas de igualdad resultan plausibles en el espacio de la capacidad (no en los bienes ni en la utilidad) y esa capacidad implica necesariamente libertad. En la definición de los problemas públicos generalmente se establece una demanda de acción por parte de la autoridad pública frente a una situación en la cual se percibe una distorsión del ser de la realidad con el deber ser de las normas y concepciones del bien público generalmente aceptadas. El reconocimiento y la aceptación social respecto de un conjunto de garantías sociales las convierte en espacios para reclamar igualdad y para exigir la acción de la autoridad pública frente a los obstáculos que impiden a las personas ejercer esos derechos. Si bien las demandas de los distintos grupos de la sociedad suelen venir envueltas en una retórica a veces confusa, un análisis de estas demandas desde el enfoque de capacidades –y a partir de un marco constitucional específico– puede ayudarnos a aclarar qué derechos están contenidos en la definición de los problemas públicos; a qué tipo de igualdad se alude en esas demandas; qué carencias y qué capacidades están implicadas

en esas demandas; cuáles son las interconexiones y los eventuales conflictos que plantean las demandas públicas con el conjunto de derechos reconocidos en la constitución. Este tipo de análisis permite identificar la relación que existe entre las demandas contenidas en la definición de los problemas públicos, los derechos implicados en esas demandas y sus interrelaciones (de dependencia, convergencia o conflicto). Así los problemas públicos dejan de ser solo una percepción construida a partir de una visión particular del mundo (como podría asumirse desde un enfoque meramente cognitivo), sino que a partir de un marco normativo común, la ausencia de garantías sociales se vuelve un “problema público substantivo” que requiere una respuesta. Parafraseando a Sen: los problemas públicos relacionados a las demandas de bienestar son finalmente derechos sociales que exigen reparación. Y esta reparación plantea un desafío para la acción pública.

Por otro lado, la agenda gubernamental es el conjunto de problemas públicos a los cuales el gobierno reconoce como tales y por lo tanto asume que es necesario actuar sobre ellos. Si estamos de acuerdo en que los problemas públicos son también derechos sociales que exigen reparación, entonces la misma agenda gubernamental puede ser vista como la lista básica de derechos sociales que un gobierno considera prioritarios y cuya garantía está decidido a materializar a través de su accionar.

La construcción de la agenda puede ser un proceso más o menos formalizado, pero en un régimen democrático –aun si existe un sistema de planificación central– los actores sociales siempre tendrían la posibilidad de bregar por la inclusión de sus demandas en la agenda pública y, eventualmente, lograr su inscripción en la agenda gubernamental. En todo caso, la agenda gubernamental tiene la particularidad de asumir los problemas públicos como objetivos públicos. Aquí el enfoque de capacidades aporta un elemento central: la pluralidad. Generalmente los tomadores de decisión sobre los asuntos públicos han priorizado un solo criterio para definir el marco general de su accionar: la eficiencia (cuando el valor es el crecimiento), la equidad (cuando el valor es disminuir la desigualdad). Sen aboga por no asumir *a priori* ningún criterio como superior y considerar simultáneamente una pluralidad de criterios de valor –incluidos los derechos de libertad positiva y negativa– y evaluarlos simultáneamente de acuerdo a las circunstancias y a aquello que resulte más adecuado para cada contexto. Así la decisión ya no está entre opciones de mayor o menor utilidad o entre opciones de mayor

restricción de unos frente a la libertad de otros. El enfoque de capacidades permite abrir y ampliar el conjunto de criterios con los que se analizan los problemas públicos y se evalúan los objetivos sociales.

La inclusión de un problema en la agenda gubernamental puede hacerse por distintas razones. El análisis de los objetivos sociales establecidos en la agenda gubernamental y más aún, tratará de observar si en la agenda de decisiones, las libertades, incluidas las libertades positivas en forma de garantías sociales, constituyen un fin en sí mismas o un medio para otros fines. Algunas medidas de bienestar pueden ser implementadas no como una forma de ampliar la libertad de las personas sino como una forma de apuntalar el poder del gobierno (como el caso presentado por Sen y Dreze en Chile durante la dictadura.), o como forma de mejorar la productividad con fines competitivos (como en el EDBLA descrito por Riesco). Que las libertades tengan un efecto también instrumental para el bienestar (como efectivamente lo tienen) no significa que las medidas de bienestar puedan ser arbitrariamente usadas desde el poder para conseguir otros fines que no sean el propio bienestar y la libertad de las personas.

La formulación de políticas públicas es quizá la etapa del proceso en que mayor aplicación parece tener el enfoque de las capacidades como marco referencial *para el proceso* de las políticas públicas. Esta etapa describe el proceso de búsqueda y construcción de alternativas para solucionar los problemas públicos. Sen ha propuesto que los problemas públicos pueden ser vistos como derechos que exigen reparación. De manera característica, en esta etapa los problemas y objetivos que ya han sido delineados en la agenda, aquí toman forma de soluciones programáticas. Los grandes objetivos definidos en las agendas gubernamentales probablemente se van a desplegar en soluciones con objetivos y estrategias más específicos. Estos objetivos específicos pueden ser formulados en términos de derechos sociales. La formulación de *los derechos como objetivos*, tendría la forma de ampliación de capacidades. Entonces, entre los criterios que se deben considerar y evaluar simultáneamente están los derechos (positivos y negativos), la equidad, la eficiencia. Aquí las consideraciones sobre los derechos sociales se incorporan a la evaluación y elección de distintos cursos de acción. La relación no es entre un titular de derechos y un responsable (premisa básica en la doctrina de los derechos) sino entre las personas y las capacidades implicadas en el

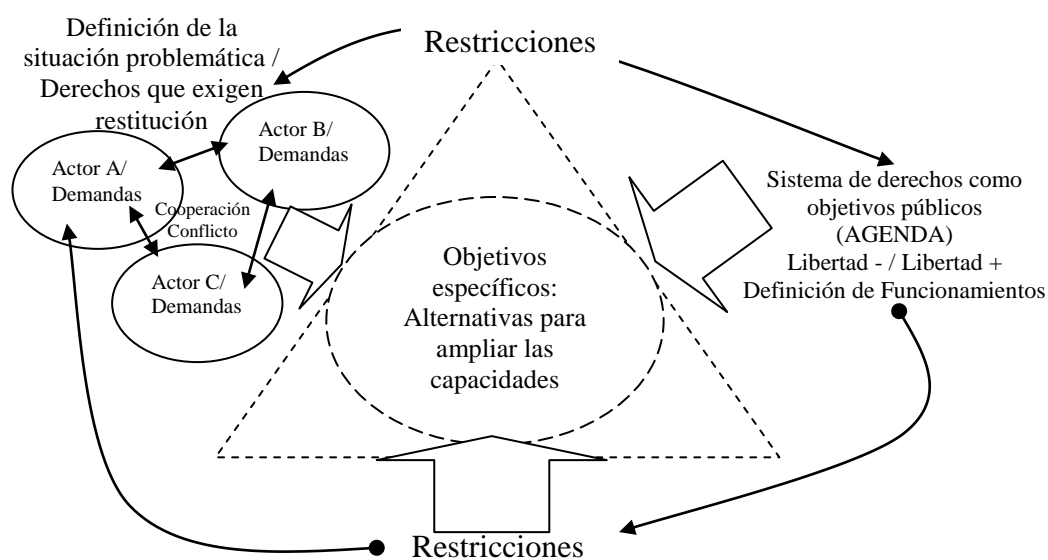
ejercicio de un derecho. En esta perspectiva la prioridad de los diferentes tipos de derechos y deberes se define en función de la evaluación y ponderación comparativa de las consecuencias y de las restricciones objetivas de las distintas alternativas. El enfoque en las capacidades permite establecer prioridades para un curso de acción en las políticas públicas, si los derechos son declaraciones éticas universales, los funcionamientos son los estados concretos y acotados a cada situación, estados que se deben alcanzar a través de la ampliación de las capacidades y en función de esos derechos. Cuando la garantía de un conjunto de derechos es un objetivo de la acción pública, entonces estos derechos informan sistemáticamente los cálculos en la toma de decisiones. Este procedimiento resulta especialmente útil cuando se busca promover la libertad positiva de las personas. La incompatibilidad entre las visiones utilitarista (generalmente usada para evaluar las alternativas de política) y la defensa normativa de los derechos sociales, puede encontrar un curso para la acción en el acuerdo social sobre el contenido de lo que un derecho reconocido puede exigir. El objetivo específico de una política de garantía de derechos sociales expresa ese contenido.

Por ello se ha señalado que la etapa de formulación de alternativas así como la decisión sobre una alternativa, requiere de algún método democrático de elección colectiva en el que puedan participar un conjunto plural de actores, incluidos los propios afectados por el problema público en cuestión. Para pasar a la materialización de los derechos sociales en las políticas se requiere emprender un proceso de discusión y razonamiento público que permita realizar valoraciones y evaluaciones acotadas en cada contexto. Como ya se ha señalado, el proceso de las políticas, incluida la etapa de formulación, no es solamente un proceso técnico en el que el conocimiento científico y la información reemplazan a la política; se trata de un proceso, técnico, social y político, en el que el saber experto, el saber local y las distintas visiones sobre el mundo, interactúan. Dada la diversidad humana, en ese proceso surgen conflictos, de ahí la necesidad de someter los distintos objetivos a un escrutinio valorativo plural, abierto y razonado. Nada garantiza que el acuerdo ocurra, o que los actores estén todos interesados en someter sus demandas a escrutinio público, pero el *análisis del proceso de las políticas* puede mostrar en qué medida se hicieron esfuerzos para construir ese acuerdo o si las decisiones sobre los objetivos de las políticas se tomaron mediante el ejercicio del poder sin que medie ningún acuerdo. Incluso el *análisis para las políticas*,

puede también aquí consistir en buscar los mecanismos y las herramientas que permitan la construcción de ese acuerdo.

Al introducir la pluralidad de visiones sobre el problema, se introducen también distintas hipótesis causales y distintos objetivos en forma de solución. Así el proceso de decisión en lugar de seguir una lógica lineal-secuencial (ver nota 33) seguiría una lógica simultánea e interactiva que considera varios criterios de valor, incluido el marco normativo y los derechos. El análisis incluiría las demandas de los distintos actores (y no solo su disposición a pagar) así como las posibilidades de conflicto entre esas demandas y los derechos. También incluiría las posibilidades de articulación de intereses y de cooperación entre diversos actores para proyectar alternativas de solución. En el siguiente gráfico trato de representar la función de valoración de objetivos en la etapa de formulación de alternativas, a partir de un enfoque en las capacidades. La primera característica de esta función es que no se trata de un proceso lineal llevado a cabo únicamente por expertos, como lo sugería el enfoque del decisionismo (ver pág. 72) sino un proceso interactivo entre varios tipos de actores que, dentro de un mismo foro, exponen sus visiones y sus intereses, al tiempo que consideran las restricciones del entorno, asumen los derechos dentro de un marco normativo común y asumen la ampliación de las capacidades (más que los bienes en sí) como el objetivo de la acción pública.

**Figura 9. Valoración de objetivos y ampliación de capacidades**



**Elaboración:** la autora

Recordemos que las capacidades muestran el espacio en el que se puede evaluar la igualdad con respecto a un derecho, ahora bien, la ampliación de una capacidad podría tener un costo de oportunidad en términos de la ampliación de otra. La normativa de los derechos humanos plantea que todos los derechos tienen igual jerarquía, por lo tanto en esa visión no caben las priorizaciones, pero cuando los derechos sociales se asumen como objetivos y se deben enfrentar los medios para garantizarlos, allí surgen las restricciones entre lo deseable y lo factible. La tarea del *análisis para las políticas*, especialmente en la etapa de formulación, es articular ese marco normativo con el mundo real, es decir, con la factibilidad política, económica, técnica, social, y con otras condiciones de las cuales parte una sociedad para la realización de los derechos. Esto además, sin obviar que la definición de esa realidad es siempre múltiple y que existen distintas visiones sobre su naturaleza.

En la articulación de la dimensión normativa con la dimensión operativa de las políticas puede llegar a ser necesario decidir entre un derecho como tener la posibilidad de alimentarse adecuadamente y otro como el derecho a gozar de las aplicaciones del progreso científico. No es que uno sea menos importante que otro, pero dadas las limitaciones de la acción humana, la acción programática siempre requiere priorizar unas metas sobre otras, en esas priorizaciones se puede observar los valores predominantes de quienes toman decisiones. En términos prospectivos también se requiere observar la interdependencia de los derechos, Sen sugiere que las interdependencias implicadas en la realización de los derechos deben ser promovidas a través de las políticas, esto requiere un análisis minucioso de sus conexiones y consecuencias en cada caso. Hay circunstancias en las que, dadas ciertas carencias, puede ser prioritario comenzar por ampliar las libertades más básicas (como estar libre de hambre o de enfermedades evitables) según la urgencia, según alguna prioridad razonada, o algún otro criterio aceptable para las circunstancias. Así la formulación de alternativas de política, desde un enfoque en las capacidades, buscará responder por un lado a las restricciones de la realidad, las mismas que exigen priorizaciones para la acción, y por otro lado buscaran responder a las interconexiones entre derechos (el derecho al agua y a la alimentación podrían estar directamente conectados con el derecho a la salud y a la educación). De este análisis surge un conjunto de garantías sociales básicas que en la teoría seniana conforma el vector de funcionamientos y en la teoría de Nussbaum conforma la lista o umbral de capacidades.

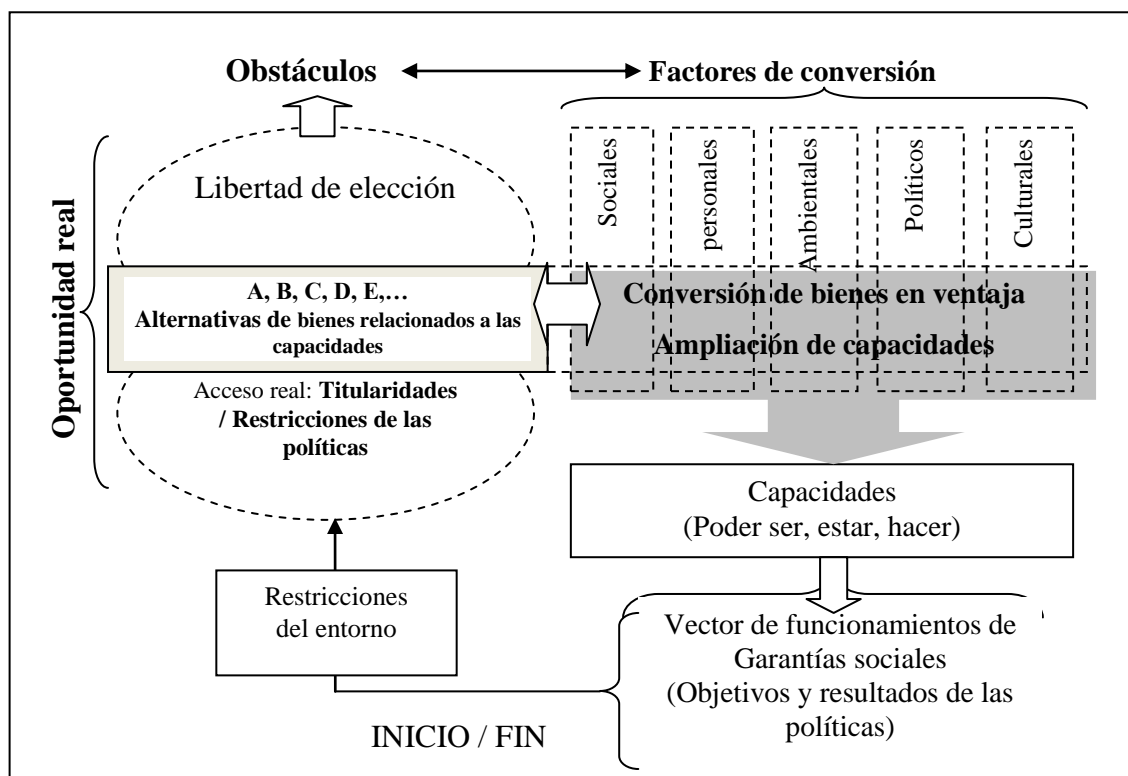
Como queda claro en la revisión del enfoque de las capacidades, no se trata de asumir una mirada legalista o absolutista sobre los derechos sino que bajo un marco normativo común se pueden asumir de manera programática los derechos como objetivos públicos que han de realizarse progresivamente en medio de las restricciones del entorno y para lo cual es necesario también plantearse restricciones de política, es decir, plantear normas que establezcan unos alcances y unos límites a la intervención, para que ésta sea sostenible en función de ese entorno y del marco normativo vigente. Así, la factibilidad de los derechos sociales se puede construir progresivamente a través de las políticas y en medio de restricciones.

Si la política pública es la solución a un problema público y un problema público es la negación o la imposibilidad de ejercer uno o varios derechos, entonces el objetivo de la política es ampliar las capacidades de las personas para que puedan ejercer sus derechos. Entendiéndose que los derechos, cuando son ejercidos, se corresponden con el vector de funcionamientos. La situación problemática y las restricciones de la realidad son variables que van a determinar cómo y en qué medida ocurrirá esa ampliación. En esta perspectiva la construcción de un conjunto adecuado de garantías sociales puede seguir una estrategia de apoyo directo incluso en contextos de bajo crecimiento. Las restricciones de la realidad contextual no implican que un derecho no se deba garantizar, implican que las estrategias para la realización de ese derecho deben establecer la forma en que esas restricciones serán manejadas.

Ya en el diseño y evaluación de alternativas de políticas públicas el marco de las capacidades pone el acento en la forma de garantizar el acceso real a las oportunidades y en la transformación de los bienes y servicios en ventajas. Esta transformación requiere el análisis de los obstáculos (para el acceso y para la conversión) que impiden el ejercicio de los derechos. Estudiando los problemas empíricos, se pueden observar cuáles son los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos que forman parte de ese vector. En este análisis radica la estrategia de las políticas de garantías sociales.



**Figura 10. Esquema para la formulación de alternativas**



**Elaboración:** la autora

Como se puede ver en el gráfico anterior, el diseño de alternativas, comienza por considerar el conjunto de garantías sociales priorizadas –o vector de funcionamientos– y a partir de éstos se trata de identificar el conjunto de condiciones externas y de comportamientos individuales que permitirían a las personas alcanzar esos funcionamientos. Si la salud es un derecho y estar saludable es un funcionamiento ¿qué capacidades requieren desarrollar las personas para estar saludables? en unos casos quizá es un mayor conocimiento sobre cómo mantenerse saludable: conocimientos sobre nutrición, prevención de enfermedades de transmisión sexual, etc.; en otros casos puede ser disponer de los medios para estarlo: servicios sanitarios, agua segura, atención médica, etc.; en otros casos con más carencias puede ser ante todo disponer de alimentos para evitar la desnutrición o disponer de los medios para adquirir alimentos; en otros casos puede ser el poder para decidir sobre el propio cuerpo. Todos estos elementos constituyen un conjunto de opciones para ejercer el derecho a la salud.

Las capacidades implican libertad de opción y acceso real. Aquí es donde entran las titularidades ¿Qué acceso real o titularidad necesitan las personas para desarrollar esas capacidades? Es decir, en el proceso de las políticas públicas se requiere la

definición de mecanismos concretos que establezcan un nivel específico de garantía para cada derecho. En un contexto de acción pública, esta definición no corresponde únicamente al ámbito burocrático o político sino que requiere de discusiones abiertas y plurales tendientes a construir consensos. La simple disponibilidad de un bien no garantiza su conversión en capacidad, por un lado se requiere abrir el acceso mediante la titularidad y por otro se requiere promover el proceso de conversión, entonces ¿cuáles son los factores internos y externos que –en un caso específico– impiden o facilitan el acceso al bien o la conversión de los bienes en ventajas? La respuesta a esta pregunta determinaría, junto a las restricciones del entorno, el campo de posibilidades y por lo tanto los instrumentos para la política.

En la perspectiva de la ampliación de las capacidades como objetivo de las políticas públicas el análisis puede resumirse en la definición del conjunto de garantías sociales que se asumen como objetivos de la acción pública y de los medios para alcanzar esos objetivos. Generalmente el análisis de los problemas –desde las metodologías de planificación basadas en el método racionalista– busca identificar las causas que dan origen a los problemas y con base en estas causas establece estrategias de solución. El enfoque en las capacidades incluye además el análisis de los obstáculos y de los factores de conversión así como el rol de la sociabilidad en el proceso de conversión. Esta es una tarea que no puede realizarse únicamente desde la información de los expertos o dentro de los ámbitos burocráticos. Este ejercicio requiere de la participación sustantiva de un conjunto plural de actores; entre ellos los sujetos de la política o los afectados por el problema público que la política busca solucionar. Además se puede observar si las titularidades son o no estigmatizantes para quienes requieren hacer uso de ellas. Se puede observar si la estrategia y los criterios de focalización de la política se aplican para optimizar la relación entre los bienes y las personas o para mejorar la efectividad en función de la ampliación de capacidades específicas dada la diversidad social, o si se trata simplemente de una forma de focalización que incluye a unos y excluye a otros de la garantía de un derecho. Sobre todo el análisis buscará identificar cómo se configura y articula la acción pública para generar una iniciativa de provisión social. Identificar además el activismo del público, la acción organizada de la población interesada y la participación de los involucrados.

El enfoque de las capacidades en la implementación aporta elementos para observar cómo los instrumentos de la política, una vez en operación, determinan (amplían o restringen) las oportunidades reales de las que dispone la gente para

perseguir sus propios objetivos. Cómo operan las titularidades, las normas y los estándares en interacción con los destinatarios de la política, y si la política fomenta la conversión de los bienes en ventajas o en capacidades. Se pueden observar las brechas entre el objetivo de ampliar las capacidades y la manera como opera efectivamente la implementación; pues como se ha planteado en el Capítulo I, las políticas pueden generar prácticas que restringen la autonomía o pueden ser un mecanismo para ampliar la libertad. Además los mismos aspectos de la etapa de formulación sirven para observar, en su contraste y comparativamente, la implementación real de la política.

Finalmente en la etapa de evaluación, puesto que la conversión de bienes en capacidades varía sustancialmente de persona a persona, este análisis necesariamente debe hacerse en base a la propia experiencia de los destinatarios de las políticas, solamente estos actores pueden dar cuenta de si la política implicó cambios positivos para su vida en términos de capacidades (más libertad, más oportunidades, mayor disponibilidad y acceso a bienes y servicios para poder ser y hacer aquello que valoran como proyecto de vida). Por lo tanto las políticas de garantías sociales deben establecer, desde su diseño, indicadores y metas que sean verificables públicamente, que den cuenta del avance en la realización de los derechos. Por cada derecho asumido como objetivo de la acción pública se pueden establecer los indicadores y estándares que una sociedad está dispuesta a garantizar con respecto a ese derecho (como en el ejemplo del IDH). En conjunto esos indicadores reflejan el avance en el vector de funcionamientos de garantías sociales. Sen considera a este conjunto como el contenido y la medida general del bien-estar, este es el principal elemento de la evaluación de la acción pública orientada a la realización de los derechos. Ahora bien, hay que recordar que los funcionamientos aunque son logros y resultados, éstos no necesariamente dan cuenta del grado de libertad del que disfrutó la persona para alcanzarlo, es la capacidad la que representa mejor esa forma de libertad de opción, la evaluación de la ampliación de la capacidad se concentra en la oportunidad real de disponer de distintas combinaciones de potenciales funcionamientos, pero es la persona la que finalmente hace uso, o no, de esa oportunidad. Aunque la capacidad es una característica personal, la evaluación de la ampliación de la capacidad real puede incluir alguna medida objetiva que dé cuenta de la existencia de ese conjunto de oportunidades reales disponibles. Cuando lo que está en juego es la vida, el bienestar y la libertad de las personas, el no actuar o el no dar la prioridad necesaria a las acciones

para solucionar esos problemas es también un elemento de evaluación. Pero el estado no es el único ni el principal garante de estas libertades, la denuncia y deliberación pública, la presión frente a las autoridades elegidas por parte de los grupos sociales, son elementos fundamentales en la construcción del bienestar a través de la provisión de apoyos públicos en forma de titularidades.

Como señalé en la introducción de esta tesis, mi investigación se desarrolla en dos ámbitos: uno teórico metodológico y otro empírico. En esta primera parte de la investigación (Capítulos I y II) he construido un marco analítico amplio para analizar el proceso de las políticas públicas en general y un marco conceptual para el análisis de las políticas públicas de garantías sociales en particular. El análisis realizado me permite concluir que el enfoque de capacidades aporta a la construcción de un marco analítico alternativo para las decisiones de políticas en contextos distintos al de los países con Estado de Bienestar. Este marco otorga mayor pertinencia y sentido práctico al proceso de decisión, especialmente en la etapa de formulación de alternativas de políticas cuando el objetivo es la realización de derechos sociales. Este marco puede servir tanto para realizar un análisis *sobre el proceso* de las políticas como *para las decisiones* de políticas.

### CAPÍTULO III

## NIVEL MACRO: EN BUSCA DE UN REFERENCIAL GLOBAL PARA LA ACCIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

### Introducción

Este Capítulo corresponde al análisis del nivel macro del proceso de las políticas. En este nivel se analiza el rol del estado “en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento” del sistema económico y político, “es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad” (Ozlak, 2011: 2). En este nivel son útiles los conceptos globales sobre el sistema económico, los sistemas políticos y sus instituciones (Hudson y Lowe, 2009: 8).

Una premisa de esta investigación es que a toda política pública le antecede siempre alguna visión normativa del mundo social. Una imagen de cómo es y de cómo debería funcionar ese mundo. Esta visión constituye un marco de representaciones en el que los actores van a definir el problema y a evaluar sus consecuencias, a confrontar las posibles soluciones y a organizar sus propuestas de acción. Muller denomina a este marco “el referencial global” de las políticas. En la construcción de mi marco analítico opté por un análisis que integre los tres niveles de ésta acción: macro, meso y micro y que partiera de la contextualidad del proceso de las políticas y para ello recurrí al concepto de acción pública. Este concepto hace referencia a las diversas formas de coordinación entre el estado y la sociedad con el objetivo de dar solución a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Las políticas públicas son un resultado de la acción pública y puesto que siempre se establecen en función de algún marco referencial que las antecede, este referencial global es, en realidad, un referencial de la acción pública.

Mi modelo analítico combina el estudio de la dimensión simbólica de las políticas con el análisis de su dimensión operativa. El referencial de la acción pública opera en el nivel simbólico pero tiene efectos en el nivel operativo, en las normas y en las prácticas de las políticas. Por ello para analizar las políticas es necesario primero entender el referencial dentro del cual surgen esas políticas. En esta segunda parte de la investigación presento un estudio de caso en Ecuador a partir de 2007. Analizo la emergencia del *buen vivir* o *sumak kawsay* como un nuevo horizonte de sentido para los

objetivos sociales compartidos. Por mandato constitucional, desde 2008, las políticas públicas son los medios a través de los cuales se deben realizar los derechos del *buen vivir*. En este tercer Capítulo me intereso por descifrar el *buen vivir* como referencial global de las políticas y su relación con el enfoque de las capacidades como referencial sectorial de las políticas de derechos sociales.

El Capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera sección analizo el proceso mediante el cual se llega a la definición de un nuevo referencial para la acción pública. Indago por las condiciones de posibilidad para esta emergencia. Exploro las instituciones, las ideas y los actores que convergen para este desplazamiento. En la segunda sección del Capítulo indago por la estructura de sentido del referencial del *buen vivir* o *sumak kawsay*. En la tercera sección analizo algunas prácticas originadas a partir de la institucionalización del referencial del *buen vivir*. Al final de esta sección, examinó qué tipo de participación se configura bajo el nuevo régimen constitucional y en qué medida esta participación influye o no en el proceso de las políticas públicas. En la cuarta sección de este Capítulo, trato de interpretar teóricamente el traslape entre ruptura y continuidad que imprime el referencial del *buen vivir* para la acción pública.

El capítulo termina con una reflexión sobre la utilidad de los marcos referenciales para un análisis de políticas desde la perspectiva de la acción pública.

### **El surgimiento de un nuevo referencial para la acción pública**

El subdesarrollo como problema para la agenda de seguridad en el nuevo orden, durante la Guerra Fría, dio como resultado la inclusión del objetivo del desarrollo en casi todas las agendas públicas y gubernamentales de los países latinoamericanos. Mientras la modernización era el referencial global, incluidos los países del norte, el desarrollo se volvió el referencial específico para los países del sur. El significado y las hipótesis causales para la dupla desarrollo-subdesarrollo han ido cambiando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (cfr. Weiss, 2007: 241-264). Desde mediados de los años 70 las críticas a las prácticas y al concepto mismo de desarrollo habían ido en aumento. Durante los años 90 éstas se combinaron con las críticas a los resultados de la implementación de medidas de ajuste y reformas. Los movimientos sociales impulsaron una fuerte corriente contra-hegemónica que comenzó a plantear alternativas para generar bienestar por fuera de la racionalidad del liberalismo económico. A inicios del

nuevo milenio el Foro Social Mundial (FSM) condensó las críticas al modelo neoliberal y a la globalización y frente al sino del TINA (*there is no alternative*) planteó que “otro mundo es posible” (Escobar, 1995. Tucker, 1999. Bretón et al, 2010. Tortosa, 2011). Los movimientos sociales en América Latina han estado bregando por cambios significativos en las relaciones estado-sociedad y en las orientaciones sobre el rol del Estado y las políticas públicas. El fenómeno del neo-constitucionalismo sería un reflejo de estas demandas sociales.

En Ecuador se puede advertir la intención de redefinir un referencial para la acción pública desde fines de los años 90. Pero las condiciones para avanzar en esta dirección surgen apenas pasado el primer lustro del nuevo milenio. En enero del 2007 inició su periodo presidencial un Gobierno identificado con el “Socialismo del Siglo XXI” que prometía agenciar esta redefinición. Durante la competencia electoral y en su construcción discursiva, el Movimiento Alianza PAIS configuró su identidad (*un nosotros*) oponiéndose al neoliberalismo y a la partidocracia (*ellos*). Así logró aglutinar un conjunto de demandas sociales (*problemas*) y actores en torno a la promesa de recuperar la soberanía y las capacidades del estado para así “volver a tener patria” (*solución*). Sin embargo el sujeto al que apela –y que al mismo tiempo constituye– no son las organizaciones sociales que hicieron frente a las reformas neoliberales desde los años 90 (trabajadores, campesinos, Movimiento Indígena, etc.) sino “la ciudadanía”: “individuos, familias, pobladores urbanos” que surgen como agente social visible a partir de la experiencia de movilización de los forajidos en el 2005 (Harnecker, 2011: 99-100). Un elemento central del debate político entre el 2005 y el 2006 fue la discusión sobre el destino que debía dársele al fondo constituido con las reservas del excedente de la renta petrolera FEIREP<sup>58</sup>. La posibilidad de tener acceso a estos nuevos recursos a través de políticas más redistributivas –formuladas a partir de la experticia y el conocimiento ilustrado de un grupo de economistas heterodoxos– será la promesa sobre

---

<sup>58</sup> El FEIREP, fideicomiso se nutría de la participación estatal en la producción privada de petróleo, del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados, y del superávit presupuestario. Según la ley (LOREYTEF) estos fondos debían ser usados de la siguiente manera; i) El 70% para recompra de la deuda pública externa e interna a valor de mercado, para dar y para la cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. ii) El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto -PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, para atender emergencias legalmente declaradas y iii) El 10% para inversión social en educación y salud. En la práctica el FEIREP se usó exclusivamente como reserva para la recompra especialmente de bonos Global 12. Entre el 2000 y el 2005 incrementaron su valor nominal de 65% en el año 2000 a cerca del 105% en el año 2005 (Falconí y Ponce 2005; 17).

la cual se va a estructurar el discurso de la política autodefinida como “Socialismo del Siglo XXI”.

Es probable que las fallas en las políticas macroeconómicas de las dos últimas décadas hayan sido el factor principal para desencadenar cambios no solo en los objetivos de la acción del Estado sino en el mismo sistema político (Cfr. Hall, 1993). Pero son unas condiciones económicas determinadas, ciertos cambios culturales y una construcción discursiva específica lo que hace posible que esos cambios asuman determinada dirección y no otra. Por ello es necesario prestar atención tanto a la dimensión simbólica como a las condiciones materiales en las que ocurre la hechura de las políticas. Si bien se ha dicho que la política “está hecha de palabras” (Majone, 2005) los análisis de políticas también muestran que existen condiciones objetivas que hacen posible y plausible que determinado argumento surta efecto en determinado momento. Un factor que parece haber abierto las condiciones de posibilidad, en 2006, para volver plausible una propuesta de desechar la doctrina neoliberal, retomar el rol activo del estado, apelar a “la soberanía nacional” y encausar otro modelo productivo; es la situación fiscal –pues a diferencia de lo que ocurría en la década de los 90– a partir del 2004 se registra un incremento considerable en los precios del petróleo y, por lo tanto, de los ingresos públicos. Ahora bien, no es el incremento *per se* lo que actúa como factor desencadenante, sino una argumentación particular que hace visible, ante la opinión pública, que por una decisión política, ese incremento no podía ser usado para materializar las expectativas de “profundización de los derechos económicos y sociales y de bienestar” que trajo la democracia y que habían sido postergadas desde inicios de los 80 (Espinosa, 2010: 679). Fue la problematización sobre la indisponibilidad de esos ingresos fiscales lo que terminó estructurando la estrategia y el relato de la contienda política<sup>59</sup>. La coalición de actores políticos que propuso una ruptura radical con el orden

---

<sup>59</sup> En este sentido mi interpretación difiere de la que hace Kurt Weyland (2009). Según el autor la emergencia de lo que él llama una “izquierda radical” en Venezuela, Bolivia y Ecuador se debe directamente al incremento de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales. Weyland observa que Brasil, Chile y Uruguay (identificados por el autor como “izquierda buena o moderada”) son países cuyo estado no ha recibido incrementos inesperados en las remesas provenientes de la explotación de recursos naturales. En cambio, Venezuela y Ecuador tuvieron ingresos extraordinarios debido al incremento en los precios del petróleo y Bolivia descubrió enormes yacimientos de gas en el 2000. Otro artículo escrito por el mismo autor en el 2006, explica que en épocas de contracción económica la ciudadanía acepta con mayor resignación las restricciones y ajustes de estabilización provenientes de la normativa neoliberal. Para su hipótesis Weyland parte de la teoría del Estado rentista y la teoría cognitiva de la economía conductual (Weyland, 2009). Pero al analizar la trayectoria de la sociedad ecuatoriana en



vigente y que al mismo tiempo defendió la tesis de re-direccionar el uso de esos ingresos hacia el sector social, resultó triunfadora en los comicios a fines del 2006<sup>60</sup>.

Una vez posicionado a inicios del 2007 se impusieron varias innovaciones en el esquema burocrático del nuevo régimen. Entre otras, la función de planificación fue notablemente fortalecida a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Su primera tarea fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010<sup>61</sup>. El nuevo Gobierno puso en marcha un conjunto de medidas orientadas a retomar el rol activo del estado en la conducción de una estrategia nacional de desarrollo. La agenda gubernamental se plasmó en un primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el que se buscaba establecer “rupturas conceptuales y metodológicas tanto con el socialismo real como con el neoliberalismo” (entrevista 1 y Conferencia 5). El equipo que lideró el proceso de elaboración y aprobación del primer plan estaba conformado principalmente por académicos y profesionales, varios economistas heterodoxos que estaban familiarizados con las teorías del desarrollo y con sus críticas. Algunos procedían del grupo que había liderado la vocería crítica del modelo neoliberal, entre ellos miembros del Foro Ecuador Alternativo que se había articulado en el año 2000 contra la dolarización<sup>62</sup>; o de Jubileo 2000 que buscaba salidas alternativas al pago de la deuda externa. Se podría decir que se trataba de una “comunidad epistémica” y, que al mismo tiempo, llegó a configurarse como una

---

los últimos años surgen elementos determinantes que van mucho más allá de una conducta individual frente al riesgo, o de una relación directa entre aumento de renta petrolera y preferencia política.

<sup>60</sup> Un aspecto crucial de la política es “la batalla de las ideas”, es decir la disputa por definir cómo es y cómo debería ser el mundo. En este proceso se busca interpretar los deseos y necesidades de la gente, de aglutinar ciertos sentidos y representarlos dentro de una totalidad; una utopía y un nosotros. En estas luchas aparecen ciertas expresiones, o términos clave, que funcionan como centros aglutinantes de significados (Fraser, 1997: 165).

<sup>61</sup> La SENPLADES reemplazó al CONAM, Consejo Nacional de Modernización, éste a su vez fue el sucesor de la oficina de planificación de la época desarrollista (años 50-70), desde fines de los años 90 e inicios del 2000 la principal función del CONAM fue facilitar la transferencia de competencias desde el gobierno central hacia los nuevos “gobiernos locales” y de empresas estatales hacia el sector privado. Actualmente esta secretaría se encarga de la función de planificación y coordina el proceso de las políticas públicas a nivel nacional. Genera normativas y directrices para que las políticas públicas de las instituciones rectoras (intersectoriales, sectoriales, e institucionales) estén alineadas con el Plan Nacional.

<sup>62</sup> En 1999 después de casi dos décadas de políticas de ajuste y de reformas (entre ellas la Ley General de Instituciones Financieras de 1994 orientada a la liberalización de capitales) el Ecuador enfrentó una crisis financiera que condujo a la congelación de fondos de los depositantes de la banca y posteriormente a la dolarización de su economía a inicios del 2000. Ésta decisión desató un periodo de incertidumbre social sin precedentes que transformó no solo la política monetaria sino que terminó afectando al sistema político del país. La dolosa vinculación entre la banca y el poder político causó un profundo impacto en la conciencia colectiva. Las destituciones presidenciales de 2000 y 2005 mostraron que la confianza en las instituciones políticas estaba profundamente erosionada (C. Espinosa, 2010).

“coalición de políticas” en el campo económico; ésta comunidad compartía ciertos valores políticos orientados hacia el socialismo. Según Haas (1990) la cristalización de las ideas de una comunidad epistémica en normas orientadoras de las políticas, depende de dos condiciones; que sus argumentos resulten más persuasivos para los decisores políticos que los de otra comunidad epistémica; y que ésta logre establecer una alianza con la coalición política dominante. La clave aquí es monopolizar el acceso a los cargos con poder de decisión (Haas *cit pos* Roth, 2007b: 50. Parsons, 2007: 203 y 404). En el caso analizado esa comunidad no solo que presentó argumentos más persuasivos o que tenía mayor acceso a los cargos de decisión, sino que, al haberse conformado como actor en la arena política, ahora constituía la fracción política en el poder.

Una primera reflexión al interior de este grupo y de frente a la formulación del PND fue acerca de cómo redefinir el desarrollo, después de toda la crítica que existía al respecto estaban en búsqueda de rupturas, se reconocía el agotamiento del concepto, pero también había la necesidad de alguna noción equivalente para justificar la planificación en función de algún objetivo común. Entonces “de los mismos discursos del presidente se tomó la referencia al concepto de desarrollo humano” como marco normativo para el primer plan de desarrollo. A decir de un actor relevante de este proceso, en la formulación del primer plan “no hubo ni el tiempo ni el debate suficiente para desarrollar un marco conceptual acerca de una noción alternativa”, por ello se recurrió a la teoría del desarrollo humano (PND, 2007: 45–54. Entrevistas 1 y 2). El PND tuvo varias fuentes; en primer lugar “partió de las orientaciones ideológicas y programáticas del programa de gobierno propuesto en la campaña electoral”. El término *buen vivir* ya aparece mencionado allí. Surgió también de las reflexiones del grupo de colaboradores más cercanos al gobierno quienes formularon las definiciones más globales en los 12 objetivos del PND. Estas definiciones encontraron su fundamentación teórica en el enfoque en las capacidades de Sen y en la teoría del desarrollo humano del PNUD. Los 12 objetivos del PND, especialmente los objetivos 1, 2, 3, 4, y 6 están relacionados con varios derechos sociales. La garantía de todos esos derechos se consideró como una estrategia y un principio orientador del PND. Para las definiciones sectoriales se contrató un grupo de expertos que elaboraron un documento borrador con el diagnóstico de los principales problemas sobre los cuales se advertía la necesidad de orientar las políticas públicas en cada sector. En base a ello se definieron políticas,

estrategias y metas. Los técnicos de la SENPLADES se encargaron de depurar estos documentos, proponerlos en mesas de diálogo con distintos actores y de articularlos con otras agendas intersectoriales (Harnecker, 2011:124. PND, 2007: 45–54. Entrevistas 1 y 2). A decir de un actor relevante del proceso de elaboración del primer PND los resultados de las mesas de diálogo aportaron muy poco a las rupturas e innovaciones que buscaban los directivos del Plan (entrevistas 1 y 13).

### *Neo-constitucionalismo: el proceso de cambio constitucional*

La convocatoria a Asamblea Constituyente fue una oferta electoral distintiva de la fracción ahora en el poder. En 2007 se instaló la Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Carta Constitucional. El primer Presidente de la Asamblea fue un actor clave en la elaboración del programa de Gobierno de “PAIS” (elaborado durante la campaña electoral en 2006). Este programa sirvió de punto de partida para el PND 2007. A su vez el primer PND fue un insumo determinante para organizar la estructura y los debates en la Asamblea. Se buscaba que las iniciativas del PND se tradujeran en leyes para avanzar hacia el establecimiento de políticas que apalancaran una estrategia nacional de desarrollo. El punto de partida de la estrategia era la recuperación por parte del estado de los llamados “sectores estratégicos”, los mismos que en la Constitución del 98 habían sido objeto de liberalización (entrevista 1). Había un especial interés por fortalecer las actividades directas en el sector petrolero y por ampliar la participación en los ingresos extraordinarios que estaban obteniendo las empresas petroleras que mantenían contratos con el estado.

La Asamblea Constituyente se organizó en 10 mesas de discusión<sup>63</sup>. Cada mesa estaba integrada por 13 asambleístas, de los cuales 8 pertenecían a la coalición “PAIS”. La Mesa N° 7 correspondió al “Régimen de Desarrollo” y sus miembros fueron los encargados de definir el concepto y el contenido del desarrollo para la nueva

---

<sup>63</sup> El 13/12/07 se integraron las Mesas Constituyentes y se nombraron sus respectivos/as presidentes/as y vicepresidentes/as. Las 10 Mesas fueron: 1) Derechos fundamentales y garantías constitucionales. 2) Organización y participación ciudadana. 3) Estructura e instituciones del Estado (aquí se incluyó una comisión para tratar el tema de la plurinacionalidad) 4) Ordenamiento territorial y asignación de competencias. 5) Recursos naturales y biodiversidad 6) Trabajo, producción e inclusión social. 7) Régimen de desarrollo. 8) Justicia y lucha contra la corrupción 9) Soberanía e integración latinoamericana. 10) Legislación y fiscalización. (Acosta, 2011 en Harnecker, 2011; 243)

Constitución<sup>64</sup>. A pesar de la búsqueda de rupturas epistémicas con el discurso del desarrollo, en ninguna Constitución anterior el tema del desarrollo había tenido tanta centralidad. Así se crea el Régimen de Desarrollo que hace referencia al rol del estado en el funcionamiento del sistema económico y a las políticas relacionadas al sistema (económica y fiscal, monetaria, comercial, sistema financiero, etc.); a la planificación; al manejo de los sectores estratégicos y de bienes públicos; a las formas de organización de la producción incluidas aquellas relacionadas con la economía social.

Según un asambleísta de la oposición en la mesa N°7, recuperar esas funciones para el estado abría la puerta para la profundización de un estado rentista y de un modelo extractivista, cuestiones que –desde su visión– constituían, en sí mismas, obstáculos para el desarrollo, pero su condición de minoría impidió que esa visión influyera en las definiciones constitucionales. Más bien los debates y la confrontación de visiones, en la mesa N°7, ocurrió entre los mismos miembros de Alianza PAIS, en el transcurso de las discusiones aparecieron dos corrientes distintas: una que, asumía como premisa la recuperación del rol del estado sobre los sectores estratégicos y planteaba como objetivo del régimen de desarrollo la salida, en el mediano plazo, del modelo extractivista; y otra que, partía de la misma premisa, pero veía la salida en el largo plazo no como un objetivo sino como una consecuencia de la aplicación de una estrategia global de cambio de la matriz productiva (entrevistas 1 y 5).

En la Constitución también se creó el “Régimen del Buen vivir” (RBV). Con éste se busca articular las declaraciones dogmáticas con las disposiciones orgánicas relacionadas a la garantía de los derechos del *buen vivir*. Éste sistema parece constituir un modelo propio o alternativo de *régimen de bienestar*<sup>65</sup> para Ecuador.

---

<sup>64</sup> Los 13 miembros de la Mesa 7 se distribuyeron así: 8 de Acuerdo País- AP. Uno de *Pachakutik*; uno de RED, uno del PRIAN, uno de Sociedad Patriótica, y uno de Futuro Ya. Los tres últimos partidos se ubicaron en la oposición, mientras *Pachacutik* y la RED tuvieron algunas coincidencias con el partido de gobierno.

<sup>65</sup> En el Régimen del buen vivir (RBV) se presenta el “sistema nacional de inclusión y equidad social [que sería] el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (Cfr. Art 340-394).

Así el texto constitucional dedica un Capítulo al régimen de desarrollo y otro al régimen del *buen vivir*, pero establece también que el objetivo último del desarrollo es el *buen vivir*. Es decir que el desarrollo se vuelve un medio para otro fin. Esto podría diferir de la concepción en el periodo desarrollista en el que la política social tenía un rol funcional al proyecto industrializador (véase Riesco, 2006) o en el periodo neoliberal en el que las medidas de “protección” solo se dirigían a aquellos a quienes el mercado, como principal mecanismo de distribución, dejaba excluidos del proceso.

El proceso constituyente convocó a una amplia variedad de actores sociales, varias ONG y agencias de cooperación tuvieron un rol protagónico y muy cercano al partido de Gobierno. La aprobación de artículos en cada mesa requería de mayoría absoluta en primero y segundo debate. Con 8 de los 13 miembros en cada mesa, las tesis ya esbozadas en el plan de Gobierno de Alianza PAIS y en el Primer Plan de Desarrollo se impusieron. Si bien existía la percepción por parte de varios actores, acerca del proceso constituyente, como un proceso inusitadamente participativo<sup>66</sup>, en cambio para algunos miembros, muy influyentes, del buró político de PAIS, la constante negociación y diálogo con tantos actores y tan diversos demoraba el proceso y esto ponía en juego la efectividad del resultado final, es decir la producción de una nueva Carta constitucional en el plazo preestablecido (Suarez *cit pos* en Harnecker, 2011: 250). Parecería que el objetivo de avanzar hacia un modelo de “democracia participativa radical” propuesto de manera tan enfática en el programa de gobierno (ver Alianza PAIS, 2006: 21) finalmente no resultó tan compatible con los imperativos de la gestión gubernamental. Ya desde el proceso constitucional se hizo evidente otra escisión dentro del partido de Gobierno, entre un estilo más pragmático-tecnocrático orientado a la eficacia en los resultados y otro más participativo y orientado hacia una construcción más plural del pacto social (entrevista1, 5 y 35). Y como la política está hecha también de palabras, la forma cómo se resolvió esta escisión se refleja en una de las consignas de la gestión gubernamental en este periodo del autodenominado Socialismo del Siglo XXI: “hacer

---

<sup>66</sup> La Asamblea creó la Unidad de Participación Social (UPS), que fue la encargada de recoger, organizar, canalizar y sistematizar los miles de propuestas que llegaron a Ciudad Alfaró donde se estableció la Asamblea. Desde finales de enero hasta junio, los asambleístas recibieron aproximadamente a 70.000 personas que pidieron la oportunidad de presentar sus propuestas o demandas específicas. La misma UPS, en un documento de sistematización de las propuestas ciudadanas, reportó haber procesado 1632 propuestas, de las cuales un 11% fueron entregadas a la mesa N°7. (Actas e Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Septiembre 2008. Entrevista N°1, N°5).

las cosas extraordinariamente rápido y extraordinariamente bien” (ver discurso presidencial 7).

Es difícil determinar en qué medida la participación de distintos actores sociales y políticos se encuentra reflejada en el texto generado en la Mesa N°7. Quizá la impronta más influyente vino del ecologismo<sup>67</sup>. Este influjo puede verse claramente en la inclusión y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, tema ampliamente publicitado por los voceros gubernamentales como una innovación sin precedentes que pondría a la Constitución ecuatoriana en la “vanguardia mundial” (Senplades, 2011: 7). Otra inclusión distintiva fue el reconocimiento de las distintas formas de trabajo así como de otras formas de economía social, este reconocimiento quizá pudo estar motivado por la influencia de algunas Organizaciones de Economía Solidaria, pero sobre todo respondía a la necesidad de pensar otras formas de garantía de los derechos sociales, no solo a través del empleo formal como en los regímenes de bienestar de los países industrializados, sino para un contexto como el que tiene la dinámica del trabajo, la producción y la reproducción en el Ecuador.

#### *El segundo Plan y la nueva estrategia para la agenda gubernamental*

Una vez aprobada la Constitución en 2008, se elaboró un segundo plan, ahora denominado Plan Nacional del Buen vivir (PNBV). Las referencias al “desarrollo humano” que aparecían en el PND 2007 dieron paso a la formulación del *buen vivir* aunque se mantiene el lenguaje seniano de las capacidades<sup>68</sup>. En el PNBV se propone “una moratoria de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen vivir” (PNBV, 2009: 32). El primer objetivo del Plan establece como política 1.1. “Garantizar los derechos del Buen vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda)” (PNBV, 2009:145). Los demás derechos del *buen vivir* se contemplan en los objetivos 4, 8 y 11.

---

<sup>67</sup> Ver artículos 407-408. Un tema que concentró la atención de los integrantes de la mesa 7 era “la relación entre mercado y naturaleza”. Para uno de los asambleístas de oposición el problema de la extinción de ciertas especies de animales, se debía a que sobre estas especies no existía propiedad privada, y por lo tanto no había un titular de derechos que tenga los incentivos necesarios para su preservación. Este planteamiento y los debates posteriores condujeron a los representantes del partido mayoritario a pensar en formas alternativas en que se pudiera asegurar la preservación de las especies y de la naturaleza sin tener que privatizar su posesión. Así se establecieron los derechos de la naturaleza (Artículos 71, 72, 74. Cfr. Gudynas 2011; 91).

<sup>68</sup> Por ejemplo en el primer Plan se planteaba 12 objetivos nacionales de desarrollo humano (PND: 2007: 7) en el segundo se denominan 12 objetivos nacionales para el buen vivir (PNBV, 2009: 11).

Con base en el marco conceptual de las capacidades podría afirmarse que los derechos del *buen vivir* si aparecen considerados como objetivos en la agenda gubernamental. Las variaciones en los objetivos entre el primer y el segundo plan pueden verse en la inclusión de los derechos de la naturaleza, la integración estratégica del Ecuador en el mundo, la garantía e inclusión de diversas formas de trabajo, esto relacionado con el fomento de la socio-economía solidaria, el fortalecimiento de la plurinacionalidad y garantía de derechos del *buen vivir*, y mientras en el primer plan el objetivo N° 12 se refería a “Reformar el Estado para el bienestar colectivo” en el segundo se habla de “Construir un Estado democrático para el Buen vivir” (PND 2007 y PNBV 2009).

Pero además en el segundo plan aparece trazada la “estrategia nacional de largo plazo (ENLP) hacia un nuevo modelo de generación de riqueza y redistribución para el buen vivir” (PNBV, 2009: 91). Ciertamente, toda sociedad que se plantea alcanzar un determinado nivel de bienestar o de condiciones de vida generalizadas, ha de plantearse también la cuestión acerca de la base energética y material sobre la cual se construirá ese bienestar, esto implica definiciones acerca de las formas de producción, consumo y distribución de recursos. En el caso analizado la ENLP establece estas definiciones, su objetivo es el cambio de la matriz productiva. Ésta se concibe como un proceso de transición en cuatro etapas sucesivas desde la actual economía primario exportadora hacia una “sociedad del bio-conocimiento”. Esta estrategia parte de considerar que “la mayor ventaja comparativa que tiene el Ecuador es su biodiversidad” (Ramírez, 2010: 15). Además la ENLP asume un rol activo en la generación de la tecnología y el conocimiento necesario (talento humano) para soportar ese proceso de transición. La ENLP tiene “un horizonte de 16 a 20 años [distribuidos] en cuatro fases” y su núcleo estratégico consiste en “convertir la principal ventaja comparativa del país, su biodiversidad, en valor agregado” (ver PNBV, 2009: 95-97).

**Tabla 2. Esquema de la estrategia endógena del PNBV 2009**

ESTRATEGIA ENDOGENA SOSTENIBLE DEL PNBV Fases de la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo.
--

<b>Modelo neoliberal</b> (1982-2009) ⇒	<b>Fase 1</b> <b>Acumulación para la transición y profundización de la redistribución</b> (Aprox. 5 años) ⇒	<b>Fase 2</b> <b>Distribución en la acumulación y consolidación de la estrategia SSI</b> (Aprox.5 años) ⇒	<b>Fase 3</b> <b>Consolidación de la sustitución de exportaciones y distribución en la acumulación</b> (Aprox.5 años) ⇒	<b>Fase 4</b> <b>Reconversión productiva</b> (Aprox.5 años) ⇒
Tecnología para la industria petrolera y la agricultura de exportación.	Transferencia de tecnología aplicada. Inversiones en el extranjero para la transferencia de “capacidades humanas” especialmente en ciencias básicas y bio-disciplinas.	Alianza universidades, industria (pública y privada) e institutos públicos para la inversión en investigación y desarrollo. Se consolidan centros de investigación aplicada	Se impulsa la innovación productiva en aspectos relacionados con la industria que sustituyó a las importaciones.	Aplicación tecnológica y despliegue de bio-servicios basados en el conocimiento aplicado a la industria y al eco-turismo.
Apertura al mercado externo – fomento a las exportaciones. Liberalización económica. Desregulación	Dependencia de bienes primarios. Sustitución selectiva de importaciones SSI. Impulso al desarrollo de industrias como la petroquímica, bioenergética, biocombustibles, metalmecánica, farmacéutica [...]. Inversión pública estratégica para el fomento de la productividad. Redistribución para la satisfacción de necesidades básicas. Impulso a las iniciativas de la economía social y solidaria.	El peso relativo de la nueva industria nacional se incrementa frente a la base primaria. Se consolida superávit energético. Generación de riqueza a través del ecoturismo comunitario. Reforzamiento de de la economía social y solidaria. Se mantiene la dependencia de la extracción de recursos naturales; hidrocarburos y minería.	Se consolida la estrategia de SSI. La industria nacional satisface la demanda interna y genera excedentes para la exportación de bienes con mayor valor agregado.	El peso del sector turístico es superior al del sector primario. Los servicios del conocimiento y su aplicación están vinculados a las industrias impulsadas en la primera fase. La estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas es endógena y se basa en un recurso ilimitado como el conocimiento.

**Fuente:** Plan Nacional del Buen vivir 2009-2013. Página 94-96. **Elaboración:** la autora.

Este esquema prescriptivo del proceso de transformación de la estructura productiva, nos remite inmediatamente al esquema propuesto por Rostow en 1960. Basándose en la teoría de la modernización, Rostow ofreció una hipótesis alternativa a la plantada por Marx sobre las etapas del desarrollo económico y social (Rostow, 1974:9).

**Tabla 3. Esquema rostowiano de las Etapas de crecimiento**



MODELO DE ROSTOW Etapas del crecimiento económico.				
<b>Sociedad Tradicional</b> (X años) ⇔	<b>Condiciones Previas para la transición</b> ⇔ (Aprox. 20 años)	<b>Impulso Inicial</b> ( Aprox.40 años) ⇔	<b>Marcha hacia la madurez</b> ( Aprox.45 años) ⇔	<b>Alto consumo de masas</b> (A partir de la posguerra en 1945) ⇔
Tecnología elemental.	Introducción externa de nueva tecnología. Inicio de la tecnificación productiva.	Formación de capital social fijo y desarrollo tecnológico.	Expansión de la tecnología moderna a toda la economía.	Menor inversión en tecnología y mayor asignación de recursos al bienestar y a la seguridad social (estado benefactor).
Agricultura; productividad limitada	Incrementos rápidos en la productividad de las industrias extractivas. Diversificación inicial hacia otros sectores productivos. Generalización de la educación.	Mayor diversificación y aumento de las inversiones. Crecimiento. Expansión de la industria.	Crecimiento sostenido. Posicionamiento en el mercado internacional y aumento del comercio internacional	Orientación hacia bienes y servicios duraderos (automóviles). Superior ingreso <i>per cápita</i> de la población y por ende mayores niveles de consumo.

**Fuente:** Las etapas del crecimiento económico de W.Rostow, 1974. **Elaboración:** la autora.

Nota: los periodos están calculados entre 1840 y1945 con base en el caso de los Estados Unidos que es el ejemplo más completo expuesto por el autor, para otros países como Inglaterra (1783), Alemania (1850) o Japón (1878) los periodos de inicio y su duración varían considerablemente.

En los documentos oficiales en los que se describe la ENLP Se reconoce que por el momento, dejar atrás el modelo primario exportador “es inviable” (PNBV, 2009: 95). El cambio de la matriz productiva incluye la construcción de infraestructura productiva, grandes centrales hidroeléctricas, carreteras, aeropuertos, además de la “potenciación” de las llamadas “industrias estratégicas” entre ellas minería y petróleo. La explotación minera es presentada como “la gran oportunidad que Dios nos ha dado para salir de la pobreza” (ver discurso presidencial 4). Por otro lado parecería que el sector rural no forma parte de la visión de futuro de la nueva tecnocracia. En una evaluación interna sobre el avance del PNBV realizada a fines del 2012 la cuestión rural “obtuvo mala nota”. Existen varias propuestas pendientes y dispersas sobre cómo integrar al sector rural dentro de este modelo, pero el interés del ejecutivo está concentrado en el cambio de la matriz productiva y en el desarrollo del conocimiento científico y técnico acorde con ese modelo (PNBV, 2009: 57-58. Taller Senplades, julio 2013).

Ciertamente la ELP también presenta elementos distintivos respecto al modelo rostowiano: se observa un énfasis en la función distributiva (vinculada al control y manejo de los recursos estratégicos) y redistributiva (mediante una mayor recaudación fiscal) de las políticas, para satisfacer las necesidades básicas de la población en la primera etapa de transformación<sup>69</sup>. En la versión rostowiana, en cambio, la generación de empleo productivo tenía por sí misma un efecto distributivo y la función redistributiva era una cuestión de elección social en la última etapa de crecimiento o de alto consumo de masas. Además, la ortodoxia modernizadora asumía que el conocimiento y la tecnología para impulsar la transformación en los países “subdesarrollados” venían siempre desde afuera. La ELP apunta a crear “capacidades humanas” o más específicamente “talento humano”, para ello se implementó una reforma radical al sistema universitario. Mejorar la calidad de la educación superior ha sido una política central del gobierno en este periodo<sup>70</sup>. Esta política incluye la acreditación de las universidades nacionales según parámetros internacionales, la entrega de becas, el envío de estudiantes de “alto rendimiento” a titularse en determinadas carreras en el

---

<sup>69</sup> Lowi identifica cuatro tipos de políticas según su impacto (real o esperado) en la sociedad. a) Las políticas distributivas se caracterizan por una baja coacción y por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes. Carecen de una normativa general. El afectado y el beneficiado por la medida no se enfrentan directamente, no están identificados como una clase. Estas políticas proporcionan prestaciones de forma individual, o confieren facilidades para el desarrollo de una actividad en base al cumplimiento de determinadas condiciones establecidas por la autoridad. Las relaciones entre actores no presentan mayor conflicto y la estructura que surge de estas relaciones es relativamente estable. Podría decirse que en general las políticas de desarrollo han correspondido a esta categoría. b) Las políticas regulatorias tienen mayor capacidad de coacción, causan impactos específicos en el comportamiento, pero no pueden desagregarse como las políticas distributivas. Aunque las leyes son elaboradas en términos generales, el impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costos y en la reducción o aumento de las opciones individuales. La decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién será afectado y quién beneficiado. Generalmente establece obligaciones. Las interacciones ocurren entre una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales que encierran cierta conflictividad, por lo tanto la estructura de poder es menos estable. c) Las políticas redistributivas son aquellas cuyo nivel de coacción es fuerte y su aplicación afecta a colectivos enteros. Estas decisiones implican un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Estas políticas implican transferencias de excedentes entre grupos, implican conflicto y, dado que los intereses en conflicto son perfectamente identificables, la estructura de poder puede ser estable. Los asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que otros en la división de clases sociales y activan la cohesión de las agrupaciones hegemónicas. El caso clásico de políticas redistributivas sería la batalla por el “estado de bienestar” de los años 30. La política fiscal, vista integralmente, puede ubicarse en este tipo. d) Las constitutivas o institucionales son aquellas que modifican la estructura del estado, la distribución de poderes, y generan normas y procedimientos para la adopción de decisiones. La descentralización sería un ejemplo de este último tipo (Lowi, 2009:43-56)

<sup>70</sup> Desde el 2013 la educación pasó a formar parte del nuevo “Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano” entre los objetivos de esta entidad está el de generar políticas públicas “que incidan en la transformación productiva, la competitividad y la calidad de vida de la población” (MCCTH, 2013. Entrevista 16).

exterior; traer al país profesores universitarios extranjeros, entre otras medidas. Esta reforma a la educación resultaría “fundamental para la transformación productiva”, pues se considera que “el talento humano [...] nos sacará de la pobreza, del subdesarrollo y de la mediocridad” (SENPLADES, 2012c: 13. Entrevistas 2 y 6. Discurso 8).

Así con evidentes modificaciones, la descripción de la ELP en el PNBV 2009, parece combinar el esquema rostowiano de las etapas del crecimiento económico con varias medidas de protección e incentivo a la industria nacional, propias del modelo de sustitución de importaciones.

Hasta la fecha en que se termina de escribir este Capítulo (octubre de 2013) no existe una evaluación del PNVB. Existen si, informes que muestran resultados en algunos indicadores tradicionales de desarrollo<sup>71</sup> como aumento en el crecimiento del PIB; reducción del número de pobres y del índice de desempleo; la mejor ubicación respecto a otros países de la región en el ÍDH; la disminución del índice de Gini o aumentos importantes en la inversión pública en el sector social; así también se menciona la construcción de grandes proyectos de generación de energía; y el mejoramiento de la red vial, entre otros, pero no existe una evaluación de las políticas públicas que se establecen en el PNBV y tampoco existe una evaluación en términos del avance progresivo en la realización de derechos, ni de cuán costo-eficiente ha resultado el significativo aumento en el gasto y la inversión social.

La búsqueda de indicadores del *buen vivir* es una tarea pendiente que ha encontrado no pocas dificultades, no solo a nivel técnico –como lo reconoció un funcionario de SENPLADES<sup>72</sup>– sino también a nivel político; para el segundo mandato consecutivo, parecería que la prioridad del Gobierno (es decir su agenda de decisiones) está más enfocada en los objetivos trazados por la ELP para el cambio de la matriz

---

<sup>71</sup> Véanse *5 años de la Revolución Ciudadana* (SENPLADES, 2012) y *100 logros de la Revolución Ciudadana* (SENPLADES, n.d). *Siete años de la revolución ciudadana* (SENPLADES, 2012b)

<sup>72</sup> Durante *II Encuentro Regional de los pueblos y nacionalidades por el Sumaj Kawsay, la plurinacionalidad e interculturalidad* el 7 de noviembre del 2012, [cic.] un representante de la SENPLADES señaló que los indicadores para el buen vivir resultan un desafío tanto para la planificación como para el seguimiento y la evaluación de las políticas, pues el buen vivir “introduce conceptos complejos que son difícilmente medibles o valorables” mientras que “Los indicadores objetivos (se evalúan con independencia de las personas)” en el “concepto del buen vivir lo que importa es el ser humano”. Señaló además que “se está avanzando en una propuesta de medición del buen vivir en base a un conjunto de variables biofísicas, matriz energética, canasta calórica, para establecer el Sistema de indicadores del buen vivir. Este sistema tomaría en cuenta simultáneamente varias dimensiones de la vida humana en interrelación con la naturaleza; la primera dimensión se refiere a los derechos de las personas, también se incluyen los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza (Conferencia 15).

productiva y menos en la forma específica de operativizar y medir la realización del *buen vivir* o *sumak kawsay*. Si se observan los indicadores que podrían conformar un índice del *buen vivir*, especialmente aquellos relacionados con el “Área de territorio bajo conservación” o “Huella ecológica”, éstos podrían resultar poco compatibles con la ELP (conferencia 15). Si bien el *buen vivir* fue presentado en el PNBV 2009 como “un fin otro” es decir, alternativo a la noción del desarrollo, parecería en cambio que la ELP sigue las pautas del desarrollo económico en su versión etapista, progresiva y lineal, construida desde el paradigma de la modernización.

Al analizar los valores, normas e imágenes contenidas en la formulación de la ELP y en la definición del modelo de acumulación, parecería que la crítica al neoliberalismo no implicó una puesta en cuestión de las nociones más seculares de modernización, industrialización, progreso técnico y crecimiento económico en las que se asientan las teorías del desarrollo previas a los años 80 (léase modernización, estructuralismo, necesidades básicas, etc.) El cuestionamiento parece haber estado dirigido más bien a aquella visión tardía del monetarismo y del liberalismo económico sintetizada en la doctrina del Consenso de Washington (Cfr. Harvey, 2007).

### **Sobre la estructura de sentido del nuevo referencial**

#### *El buen vivir*

El término *buen vivir*, como “un fin compartido” para el conjunto de la sociedad ya aparece en las argumentaciones del programa de gobierno del Movimiento País en el año 2006. En el PND 2007-2010 aparece mencionado someramente mientras que en el PNBV del 2009 el paso “del desarrollo al buen vivir” se anunció como “un cambio de paradigma” (PNBV, 2009: 31). Entre otras cosas, el *buen vivir* se define allí como una ruptura conceptual y como “parte de una larga búsqueda de modos alternativos de vida” impulsada particularmente por “los actores sociales de América Latina en los últimos años”. El *buen vivir* estaría fundamentado sobre reivindicaciones sociales que, para el caso ecuatoriano, están recogidas en la Constitución del 2008<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> En los últimos años se observa una amplia producción de artículos y textos de divulgación con explicaciones y definiciones sobre el buen vivir y el *sumak kawsay*. Una línea de reflexión muy especializada sobre el tema ha sido desarrollada por Alberto Acosta, desde una posición pos-desarrollista, ecologista y crítica del discurso oficial, -especialmente a partir de su ruptura con el actual Gobierno- este autor es quizá quien más contribuciones ha hecho en el país sobre este tema. Además se pueden consultar varios autores como Eduardo Gudynas (2011), François Houtart (2011), Edgardo Lander (2011). Miriam

Sin embargo, mientras por un lado se identifica la formulación del *buen vivir* con las reivindicaciones y demandas –de un conjunto amplio de actores sociales en Latinoamérica– surgidas durante el periodo neoliberal, por otro lado algunos portavoces del gobierno han señalado que el *buen vivir* tiene vinculaciones con la ética aristotélica y con la larga tradición del pensamiento occidental sobre la vida buena (p.ej.: Larrea, 2010: 20. Ramírez 2012: 15). Más recientemente se ha dicho que el *buen vivir* “no es un paradigma científico ni un concepto” sino una “idea movilizadora” que pone al ser humano en el centro de atención de la política (discurso 16); que representa “un anhelo de la humanidad” y recoge “lo mejor del pensamiento universal”; o que se trata de una “utopía” en “permanente proceso de construcción y de re-significación” (discurso 3). Así el *buen vivir*, aparece como “una superficie amplia sobre la cual se van inscribiendo diferentes sentidos emancipatorios” (Svampa, 2011: 196). Dado este movimiento expansivo de sentidos, la noción del *buen vivir* no está libre de un potencial vaciamiento<sup>74</sup>. Si bien las políticas públicas parten de ese referencial global también necesitan fijar su contenido en puntos específicos, en valores, normas y algoritmos o hipótesis causales que permitan el paso a la acción concreta. Al formular una definición más conceptual, en el PNBV 2009 se señala:

“...entendemos por Buen vivir: la satisfacción de las necesidades; la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía

---

Lang (2011) y otros que por motivos de espacio me abstengo de citar aquí (véase, Farah H. y Vasapollo, 2011 y Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 2011). No obstante la importancia de esta literatura, en este trabajo de investigación haré referencia casi exclusiva a las definiciones promovidas dentro del discurso oficial, la razón para ello es porque en mi investigación intento analizar el buen vivir o *sumak kawsay* en su función de referencial para la acción pública; la característica de un referencial es que se produce desde el poder y como una función de la hegemonía, y es esta visión la que informa preferentemente las decisiones de políticas. No obstante la disputa de sentidos que tiene lugar en la arena política, puede, en un entorno democrático, continuar en la definición de los objetivos, los instrumentos y los estándares de las políticas públicas a través de la deliberación y la crítica como funciones de la acción pública, y es en ese proceso en el que otras visiones no hegemónicas pueden ejercer su capacidad constructiva.

<sup>74</sup> En estas luchas sociales y políticas aparecen ciertas expresiones, o términos clave, que funcionan como centros aglutinantes de significados (Fraser, 1997: 165). Pero así mismo los signos políticos más representativos suelen ser los menos precisos al punto de devenir en un “significante vacío”, no porque carezcan de algún significado sino debido precisamente a su naturaleza aglutinante y móvil, pues su función primordial es articular varios sentidos de manera que distintos actores desde distintas perspectivas encuentren en ellos la representación de sus propias demandas y valores (Laclau, 2004: 96-97). La construcción de un referencial es un amplio proceso de producción de significados en el espacio público, que implica tomar la palabra y estructurar un campo de fuerzas (nosotros - ellos) y necesariamente implica la toma del poder, existe una relación de causa y efecto entre estos dos momentos (Muller, 2010: 125). Jobert describe al referencial también como “marcos cognitivos institucionalizados” (Jobert, 2004: 270). Sin embargo no se debe confundir la noción de referencial con lo dicho en el discurso oficial.

con la naturaleza, y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a otro). Nuestro concepto del Buen vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros -entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (Ramírez 2008 *cit pos* en PNBV, 2009: 10. Subrayado añadido).

En las definiciones del *buen vivir* dentro del discurso oficial, se pueden encontrar varios puntos en común con la lista de capacidades básicas de Nussbaum y con el enfoque de las capacidades de Sen: al punto que difícilmente se podría considerar que corresponden a paradigmas distintos<sup>75</sup>. Esta cercanía y puntos comunes entre el *buen vivir* y el enfoque de las capacidades hace aún más pertinente el uso del marco analítico de las capacidades para el análisis de las políticas del *buen vivir*. Quizá un rasgo distintivo en las formulaciones del *buen vivir* respecto al enfoque de capacidades es que en el *buen vivir* aparece un énfasis particular en las relaciones entre los humanos y la naturaleza y en cierta preocupación por lo comunitario, además de mantener la perspectiva en la libertad individual. En Nussbaum y Sen las reflexiones ulteriores sobre el desarrollo y el bienestar han llevado a los autores a identificar su contenido con unos criterios básicos de justicia, es decir con los derechos que cada sociedad “está en disposición de reconocer y garantizar” (Nussbaum, 2007: 87. Sen, 2010: 387). Esta articulación resulta inevitable al llevar la reflexión sobre el bienestar desde el campo de la economía al campo de la filosofía política, pues se vuelve evidente que en las nociones del bienestar y del desarrollo humano lo que finalmente está en juego es el conjunto de derechos que una sociedad está dispuesta a garantizar a sus miembros y la responsabilidad del estado respecto de esos derechos. Esta articulación aparece así en el PNBV 2009:

---

<sup>75</sup> Según Kuhn el cambio de paradigma corresponde a un episodio de desarrollo no acumulativo (independiente de los paradigmas existentes) en el que se produce un profundo cambio en los problemas disponibles y en las normas que definen qué problemas son admisibles y qué soluciones son legítimas en cada campo científico. A partir de este cambio, se acepta de forma unánime esta nueva forma de ver, de entender y de explicar los problemas inherentes a ese campo (Kuhn, 2004; 13 y 269).

Partimos de una máxima: el libre desarrollo de todos y todas es la condición para el libre desarrollo de cada uno. Por tal razón, la meta debe ser la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos. Asimismo, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a tener lo elemental. El verdadero objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al ser. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia [...]. Para que los individuos ejerzan sus capacidades y potencialidades, “es necesario una distribución igualitaria de las condiciones de vida, dado que sólo si se dispone de los recursos necesarios podrán realizarse los proyectos individuales. [...]. El objetivo debe ser entonces la garantía de los derechos de las y los ciudadanos y, con ello, la corresponsabilidad que tienen en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad. Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual, el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria (PNBV, 2009-2013: 38. Subrayado añadido)

La Constitución establece que la condición necesaria del *buen vivir* es la realización de todos los derechos allí reconocidos: especialmente los *derechos del buen vivir*:

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza (Art. 275). [Es deber del estado] Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (Art. 3).

El Ecuador es el primer país en establecer como obligación del estado el respeto, protección y realización del conjunto de derechos mediante la planificación y a través del proceso de las políticas públicas. Los derechos y garantías constitucionales así como los derechos establecidos en los instrumentos internacionales son “de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público” (Art. 11.Lit. 3). Si el *buen vivir* constituye el fin último al cual se orientaría la acción pública, entonces la realización de los derechos humanos a través de las políticas sería la forma concreta de avanzar hacia ese horizonte (entrevistas 2, 4, 5). Estas formulaciones no tienen precedentes ni en el campo de los derechos humanos, ni en el campo de la planificación institucional de las políticas en la función ejecutiva.

### *El sumak kawsay*

La propuesta de Constitución de la CONAIE presentó como principal demanda la plurinacionalidad y los mecanismos para instituirlos<sup>76</sup>. Este reconocimiento había sido postergado en la Constitución de 1998 y finalmente entró en el texto constitucional. En principio se podría pensar que la inclusión del término *sumak kawsay* en la Constitución obedece a un aporte realizado por el Movimiento Indígena a la construcción de un modelo de economía y sociedad alternativo al neoliberal. Pero la visión del *sumak kawsay* no aparece desarrollada en ese documento<sup>77</sup>, el texto plantea la demanda por una mayor autonomía en la gestión de los asuntos públicos de las nacionalidades indígenas y de una mayor capacidad de decisión sobre el uso de los recursos naturales dentro de sus territorios. La plurinacionalidad fue causa de debates y renuencias al interior del partido de gobierno, pues su apuesta ha sido desde el inicio la recuperación de la soberanía del estado y el fortalecimiento de las funciones estatales (Cfr. Harnecker, 2011: 62). Las demandas por el reconocimiento a la diferencia, en su versión comunitarista (a la que parece aproximarse la propuesta de la CONAIE), entran en conflicto con el modelo tradicional y unitario de estado republicano. No obstante estas visiones divergentes, la Constitución del 2008 reconoció la plurinacionalidad. Los voceros del gobierno han dicho que el establecimiento del *sumak kawsay* o *buen vivir*, como objetivo a alcanzar en el proceso de desarrollo, es parte del reconocimiento de la plurinacionalidad y de una “traducción cultural” efectuada por el partido mayoritario en la Asamblea Constituyente (Larrea, 2010: 20-25). Sin embargo el contenido y alcance tanto de la plurinacionalidad

---

<sup>76</sup> entre ellos la ampliación de los derechos colectivos y un mayor control sobre el uso de los recursos naturales situados en sus territorios, así por ejemplo se establecía el auto-gobierno y la creación de sus propias instituciones políticas, los “gobiernos comunitarios” como la máxima autoridad en territorios ocupados por población indígena, la Constitución de una “circunscripción electoral indígena” para la elección designación de representantes a la asamblea plurinacional, indígenas el dominio y control de los recursos dentro de sus territorios, el “uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables” y el carácter de obligatorio y vinculante del resultado de la consulta previa sobre el uso de recursos no renovables, además de un apartado específico sobre “Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria” en el que se ponía límites a la propiedad de la tierra y se determinaba la participación de las comunidades en la gestión de los recursos hídricos. Véase propuesta de Constitución de la CONAIE (Octubre del 2007).

<sup>77</sup> La propuesta presentada por la CONAIE a la Asamblea el 22 de octubre de 2007 “Constitución Del Estado Plurinacional De La Republica Del Ecuador Propuesta De La Confederación De Nacionalidades Indígenas Del Ecuador” menciona el término *sumak kawsay* una sola vez en la carta de presentación más no en el cuerpo del texto propuesto. Hay una publicación posterior para difusión masiva del mismo año llamada “Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico” allí el término ya se menciona tres veces con respecto al modelo económico y a la salud, pero tampoco aparece explicado (2007; 46).



como del mismo término *sumak kawsay* siguen siendo objeto de disputa y muestran la existencia de visiones en competencia acerca de los objetivos de la acción pública.

La inclusión del *sumak kawsay* parece surgir de factores más contingentes de los que supondría una práctica articuladora de intereses y visiones compartidas entre el partido de gobierno y el Movimiento Indígena. Se pueden identificar algunas influencias: por un lado, al inicio del proceso constitucional y antes del reemplazo del primer Presidente, había un fuerte influjo de una corriente ecologista que planteaba la necesidad de fundamentar el reconocimiento de la naturaleza como titular de derechos: esta necesidad condujo a la búsqueda de “otros saberes y prácticas para superar el paradigma anterior” (Wray, 2009: 52-53). Por otro lado, a inicios del 2008 un grupo de asambleístas bolivianos presentó a la Asamblea en Ecuador la experiencia del proceso constituyente en su país y, entre otras innovaciones, expusieron el *sumac qamaña* (vivir bien) como una visión alternativa al desarrollo. Esto coincidía con la búsqueda de rupturas en la que se encontraba el equipo de gobierno. En el proceso constitucional también tuvieron influencia grupos promotores de formas de economía social y solidaria así como eco-feministas quienes proponían el reconocimiento de prácticas no capitalistas basadas en principios como la solidaridad, complementariedad y reciprocidad identificados con la cultura andina (León, 2009: 63-66). Finalmente entre los miembros de AP estaban Carlos Viteri (2002)<sup>78</sup> y Erika Sylva (2003)<sup>79</sup> quienes previamente ya habían utilizado este término para referirse a una visión alternativa de

---

<sup>78</sup> En un artículo publicado en el 2002, Viteri señala que en la cosmovisión indígena “no existe el concepto de desarrollo”. Existe –dice– una “visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano”: es decir “buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘buen vivir’” entendido como la “vida armónica” y en quichua: “‘alli káusai’ o ‘sumac káusai’” (cic. Viteri, 2002: 1-6). En la época en la que escribió este artículo Viteri Gualinga era un profesional del campo del desarrollo, antropólogo, indígena de la Amazonía que trabajó para ONGs, agencias de cooperación, instituciones nacionales e internacionales del mundo del desarrollo. Actualmente es Asambleísta por el partido de Alianza País para el periodo 2013-2017.

<sup>79</sup> Erika Sylva (ex Ministra de Cultura del actual régimen) elaboró en el 2003 –por encargo de una ONG– una sistematización de “la experiencia de los indígenas del Pastaza en la conservación de la selva amazónica”. Allí señala que el “Sumak kawsai (o vida límpida y armónica) orienta el modo de vivir y norma las relaciones sociales de este colectivo”. Junto al *sacha Runa Yachai* (o sabiduría del hombre de la selva) que guía el “largo camino al Sumak Allpa” (o tierra sin mal), el *sumak kawsay* conformaría las bases de la cosmovisión de los *kichwas* amazónicos (Sylva, 2003: 86). Estas definiciones están tomadas del “Plan Amazanga: formas de manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas de Pastaza-Ecuador” elaborado por Alfredo Viteri (hermano de Carlos Viteri) y otros analistas en 1992. Este Plan se formuló a propósito del otorgamiento de títulos de propiedad sobre su territorio a las comunidades agrupadas en la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza). Para los autores del Plan ese reconocimiento abría “una nueva etapa en la vida de estos pueblos: la de la construcción de la soberanía...sobre su patrimonio”, tarea que precisaba de una “verdadera gestión del desarrollo de los sistemas de vida del pueblo de la selva” (cic A. Viteri et al, 1992:57,59 cit pos Sylva, 2003: 7).

los indígenas de la Amazonía respecto al desarrollo. Sin embargo al revisar el contenido y las trayectorias de quienes exponían estas visiones, parecería que aquellas primeras declaraciones en las que se recurría a la noción del *sumak kawsay*, más que surgir de una mirada crítica sobre el desarrollo, recurrían a expresiones que se consideraban culturalmente pertinentes pero que tenían fundamento en las formulaciones del desarrollo sustentable y del etno-desarrollo que aparecieron en el contexto de reformas de segunda generación de los años 90<sup>80</sup>.

Al revisar otras publicaciones anteriores al 2000 que, desde una perspectiva antropológica, epistemológica o filosófica, buscan reconstruir y describir la cosmovisión *kichwa*-andina, no se encontró el término *sumak kawsay* como una categoría con un significado cultural específico<sup>81</sup>. El uso del término parece tener más raigambre entre los *Kichwas* de la Amazonía dentro de un proceso de vinculación con los proyectos de cooperación para el desarrollo en esa zona. Un representante político *kichwa* así lo reconoce y señala que “aunque no se hayan nombrado así”, las demandas y propuestas del Movimiento Indígena, siempre han apuntado a un proyecto político basado en “otra forma de entender la vida, desde una relación más armónica entre las personas y con la naturaleza” (entrevista 8). Una publicación del 2004, sobre los fundamentos para la creación de la Universidad Intercultural *Amawtay Wasi*, en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe, se denomina “Aprender en la Sabiduría y el Buen vivir” (García, *et al*, 2004) no menciona el *sumak kawsay*, pero explica el término *kawsay* (vida) como uno de los componentes epistemológicos básicos de la

---

<sup>80</sup> “A lo largo de la década del noventa, hasta el 2000, la OPIP (...) desarrolló proyectos para el manejo autodeterminado de los territorios *kichwas* con apoyo financiero de la Unión Europea en la tónica del “desarrollo sustentable”. En este contexto se elaboraron proyectos como el “Sumak Kausai” [cic] y el “Proyecto Samai” que incluían capacitación en comunicación, el desarrollo de tecnologías productivas, salud y educación. Con ONGs como Terranova se ejecutaron proyectos de mejoramiento de suelos, reforestación y diversificación de la horticultura para la autosuficiencia familiar. Con la ONG danesa IBIS (...) la OPIP emprendió proyectos de planificación ambiental (...) y relaciones con organismos multilaterales” (véase Vallejo, 2007: 511)

<sup>81</sup> Una excepción es la publicación de Moya acerca de los mitos de los pueblos indígenas del Ecuador dentro del proyecto de Educación Intercultural bilingüe (EIB), en el que aparece un *taqui* (o canto ritual) de la zona de Malán-Chimborazo recogido por Jara en 1994: *Yucanchic ñaupa yayacuna* (nuestros antiguos padres); *sumac causaita charishca* (tenían buena vida); *ñucanchic ñaupa mamacuna* (nuestras antiguas madres); *sumac micuita charishca* (tenían buena alimentación)...*Allpamam pachatapash quimsaniquipi chaupishca* (También a la madre tierra la han fraccionado en tres partes); *Shucniqui inti yayapac* (primero para el padre sol); *Ishaica ñuya yayapac* (segundo para el padre inca); *Quimsapica tucui aillupac* (tercero para todas las familias); ...*sumac causaita munashca* (deseándoles una vida feliz); *Pachacamac cuyaiپی* (con el amor de pachacamac); *shina causaita charishca* (tenían una plácida existencia) (Moya, 1999: 182). Aquí la expresión sobre la vida buena no alude tanto a una visión teleológica sino a una añoranza del pasado (subrayado añadido).

racionalidad andina. El *kawsay* –se dice– es la máxima categoría existencial, no como proceso orgánico propio de los seres biológicos, sino como la primera cualidad de todo lo que existe en la naturaleza (Estermann, 1998: 214. García et al, 2004: 185).

Varios intelectuales *kichwas* coinciden en que el sentido del *sumak kawsay* solo puede ser comprendido dentro de la matriz cultural del pueblo *kichwa* y no como un concepto aislado o como un término completamente traducible. Al intentar una interpretación de la cosmovisión andina y sus formas de entender e idealizar el mundo, se puede observarla desde una perspectiva mono-cultural y etno-céntrica según la cual las creencias y valores aprendidos dentro de la cultura propia son la norma. Esta aproximación podría conducir a ver la cultura *kichwa* como una matriz de pensamiento pre-moderna, propia de las “sociedades tradicionales” en las que todavía no se ha dado la ruptura con la razón divina (secularización) ni la objetivación de la naturaleza con la consecuente subjetivación del hombre (Douzinas, 2007). La segunda posibilidad de aproximación es observar esta matriz desde una perspectiva intercultural<sup>82</sup>. Poner en suspenso la existencia de una razón universal para establecer un diálogo en igualdad epistémica entre distintas visiones o formas de interpretar el mundo. Estermann sigue la segunda aproximación y afirma que la cosmovisión andina es la portadora de una racionalidad que le es propia y le caracteriza. Según esta visión todo en el mundo físico y metafísico está relacionado. La entidad básica del pensamiento andino no es la sustancia (el ser) sino la relación. Así el principio rector de la lógica andina es la relacionalidad. El ideal es la integración armónica y recíproca de los opuestos en un marco *a priori* de relacionalidad. La realidad es de carácter múltiple y su aprehensión se concreta solo a través de la interrelación. Un individuo separado es una abstracción. La dignidad del *runa* radica en su participación con el todo existencial dentro del cual se realiza como nodo relacional más que como sujeto individual. Los principios que rigen las relaciones son la correspondencia, la complementariedad y la reciprocidad (García et al, 2004: 165. Estermann, 1998: 114-123).

Existen varias instituciones y prácticas de los pueblos *kichwas* basadas en estos principios. Se pueden mencionar por ejemplo el *tinkui* (las innovaciones que surgen de la permanente revisión y confrontación entre las ideas y los hechos), *la minka* (trabajo

---

<sup>82</sup> La expresión “diálogo intercultural” utilizada aquí no implica presuponer la existencia de alter-ontologías particulares y específicas, “no contaminadas por occidente” (Bretón, 2014), sino la necesidad de alguna razón comunicativa entre posiciones que se auto-reconocen como culturalmente (en cuanto a valores) diferentes.

colectivo en obras de carácter comunitario, ej.: canales de riego), *el ayni* (labores específicas entre familias o vecinos, en tareas específicas: ej.: arreglar el tejado de una casa), *el maki purarina* (conducta de ayuda mutua y reciprocidad, observada especialmente en ceremonias y celebraciones), *la yanaparina* (solidaridad al interior de la comunidad para poder actuar con autonomía frente al exterior), *el pakta kausay* (la búsqueda del equilibrio individual, comunitario y en las relaciones). Estas son prácticas que regulan las relaciones sociales y económicas de los *kichwas*, sus mecanismos dan sentido y permiten la reproducción de la vida comunitaria o del *ayllu* (Kowii, 2009: 3-4. Entrevista 7). A través de estas instituciones se expresan las obligaciones de la comunidad para con los individuos y de los individuos con su comunidad. La comunidad o *ayllu* es el continente de la vida social a partir de la cual se piensa la organización política y económica. El *comunitarismo* de las “nacionalidades originarias o pueblos indígenas” conduce a la “resistencia a toda forma de vulnerabilidad de sus territorios ancestrales, la invasión, la colonización y la explotación de los bienes naturales” (Macas, 2011: 49).

La naturaleza o *paccha* es el espacio-tiempo-orden del todo existencial: *pacha* es la base común de la realidad física y espiritual y espacio imprescindible de la relacionalidad. Es el cosmos interrelacionado. La percepción del tiempo está marcada por los ciclos de renovación de *pacha* y por la presencia del pasado en el presente. El futuro es el regreso “a la tierra sin males”, es la restitución del orden cósmico. La visión andina es “cosmo-céntrica” y se distingue de otras visiones centradas en el individuo, o “antropocéntricas” (Estermann 1998: 143-145, 185-187). En esta visión la naturaleza no es un objeto separado del runa sino el sujeto superior y abarcador que hace posible la existencia y las relaciones. Esta forma ideal de relación armónica del humano con la naturaleza parece justificar la traducción de *buen vivir* por *sumak kawsay* o el uso de ambos términos como sinónimos. Otras definiciones del *buen vivir* –por fuera del discurso oficial– incluso hacen aún mayor énfasis en esta característica (véase Gudynas, 2011: 265. Acosta, 2012). Pero el mismo intento de limitar o racionalizar la explotación de la naturaleza (visión contenida en los derechos de la naturaleza) corresponde a una visión en la que la naturaleza es un objeto separado del sujeto. En la visión andina el runa y la *pacha* no se conciben como entidades separadas cada una con sus propios valores y derechos, sino que ambos están imprescindiblemente unidos en los ciclos de creación y renovación del orden cósmico. Ahora bien, tanto para la visión cosmo-

céntrica de la que proviene el *sumak kawsay* e incluso para la relación humano-naturaleza formulada en el *buen vivir*, la ENLP parece plantear prácticas contradictorias al sostener la presión sobre los recursos naturales como un medio para propiciar la transformación inicial en la matriz productiva y para financiar la cobertura de necesidades básicas.

#### *Disputas de sentidos alrededor del sumak kawsay*

En los enunciados oficiales del último año se observa una notable reducción en el uso del término *sumak kawsay* y el uso casi exclusivo del término *buen vivir*. Se observa también una reactivación de la noción de desarrollo. A la pregunta por la forma en que el *sumak kawsay* orienta las políticas, un alto funcionario del régimen señala que asumir el *sumak kawsay* como una propuesta “solo desde la mirada indígena” sería “entender de forma muy parcializada el actual proceso de cambio en el Ecuador”. En la perspectiva gubernamental *sumak kawsay* y *buen vivir* son términos sinónimos, ambos dan nombre a un mismo proyecto político nacional en el que una multiplicidad de grupos y actores sociales, incluido el Movimiento Indígena, han dado forma a sus demandas por construir otro tipo de sociedad. Demandas y aspiraciones que convergen en la búsqueda de un sentido hegemónico diferente (entrevista 3).

Pero otros analistas indígenas no aceptan esta interpretación: unos observan que la traducción *sumak* por “buen” no es precisa; *sumak* es un adjetivo superlativo que hace referencia a un sentido de plenitud, completitud, excelencia: *sumak kawsay* sería entonces un “estado de plenitud de toda la comunidad vital” es decir una “plenitud de la vida” o “vida plena”. *Buen vivir* en cambio se traduciría mejor como *allí Kawsay* que corresponde con a la idea de lo necesario, lo bueno, lo deseable, la conformidad (Maldonado, 2010. Macas, 2011: 52. Kowii, 2009: 4-5). Otros van más allá y señalan un uso inauténtico del término. Entre éstos últimos se puede advertir una corriente a la que podríamos llamar “mistificadora” que trata de definir el *sumak kawsay* desde un purismo étnico a la vez que critica el uso desaprensivo del término en el discurso oficial y denuncia “...una usurpación que solo es posible ante la decadencia de las tesis del marxismo y de las ideas de progreso de la ilustración”, mientras que el *sumak kawsay* “verdadero” haría referencia al “Convivir Sagrado de los pueblos ancestrales andinos” y a su “vitalismo filosófico” (Oviedo 2012: 55-57).

Otra corriente si bien es crítica con el uso del término en el discurso oficial, también es crítica con quienes intentan convertir el *sumak kawsay* en “objeto arqueológico”, dotándole de una ancestralidad incierta. Advierten una tendencia a revestir al término de un sentido meramente estético en detrimento de su significación política (Muyolema, 2012). Afirman que buena parte de las conceptualizaciones que han aparecido en los últimos años alrededor del término constituyen una “sorprendente invención de la tradición”. Este artefacto discursivo respondería más bien a las preocupaciones ecologistas y ambientalistas de ciertos grupos en el nuevo siglo, pero estaría escasamente relacionado con las preocupaciones actuales y más cotidianas de la gente *kichwa* (entrevista7).

### **Convergencias discursivas y prácticas contradictorias**

El planteamiento de una utopía y la creación de sentido (ancestral o no) son parte de la lucha política. Los hechos sociales son provistos de significado político una vez que han sido problematizados y definidos en uno u otro sentido a través de prácticas discursivas que, por otro lado, son siempre contingentes (Laclau, 2004. Howarth, 2006. Mouffe, 2007). El recurso a la creación de nuevos símbolos o a la recuperación de sentidos abre la posibilidad de pensar desde una perspectiva intercultural sobre otras formas de entender la vida, otros modos de habitar el mundo y de relacionarnos. Si se profundiza en la matriz cultural de la cual procede el término *sumak kawsay* se observa que éste hace referencia a un conjunto de sentidos, aspiraciones y expectativas de futuro, de varios otros colectivos sociales. Colectivos que desde inicios de los 90 (y quizá desde mucho antes) han estado en la búsqueda de alternativas no solo al desarrollo sino, al mismo sistema económico capitalista, al deterioro del medio ambiente, o a la pérdida de sentido del vínculo entre individuo y comunidad. Las prácticas y las relaciones comunitarias, las formas de producción y de redistribución en las que se desenvuelven los pueblos y nacionalidades en el Ecuador de hoy, tendrían mucho que aportar a la construcción de un nuevo paradigma, a una nueva visión de futuro deseado. Pero ese proceso de reconocimiento y construcción colectiva entre visiones distintas, es una cuestión profundamente política y no solo de traducibilidad (entrevista 7).

Si no se asumen *buen vivir* y *sumak kawsay* como sinónimos, entonces aparecen dos fuentes de sentido distintas para el referencial de la acción pública: por un lado el *buen vivir* cuyas características más definitorias parecen ser la garantía de

los derechos sociales, el enfoque en las capacidades, y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Y aparece una versión no traducible del *sumak kawsay* en la que una primera característica es la demanda de plurinacionalidad, entendida ésta como el reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos y nacionalidades del Ecuador<sup>83</sup>. Autonomía en la que estaría contenida la posibilidad de realizar una forma de vida más acorde con su visión del mundo y con la participación en la toma de decisiones sobre sus territorios. En esta demanda también está contenido el derecho a habitar en esos territorios de acuerdo a sus propios valores en relación con la naturaleza y a mantener sus propias formas de organización comunitaria. La cuestión es que en esos territorios se encuentran recursos que son estratégicos para el estado

Por otro lado, una crítica que a veces se hace a la filosofía de los derechos humanos es que éstos son principios de la cultura occidental que guardan escasa relación con las condiciones reales en las que se desarrolla la vida de los grupos sociales o de los grupos étnicos en los llamados “países en vías de desarrollo”. Sin embargo ni durante el proceso de formulación de la Constitución en Ecuador, ni posteriormente, se han escuchado críticas por parte de los grupos sociales en este sentido, más bien parecería que, aún si no hay consenso respecto al contenido del *buen vivir* y el *sumak kawsay*, si lo hay respecto a la obligación del estado de garantizar los derechos humanos incluidos los derechos sociales y los derechos colectivos (Pisarello, 2013).

Entre el *buen vivir* y el *sumak kawsay*, aun en su versión no traducible, parece haber algunas posibilidades de diálogo intercultural: si asumimos por ejemplo que los derechos sociales son medidas de protección garantizadas para las personas por fuera de los intercambios en el mercado, el sentido de la vida comunitaria contenido en el *sumak kawsay* parece apuntar en esa misma dirección.<sup>84</sup> Por lo tanto parecería que al respecto

---

<sup>83</sup>...plantea un sistema plurinacional de Estado, que asuma las distintas formas de democracia existentes como parte de su sistema político, que reconozca el Gobierno Comunitario como forma de gobierno social de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos. Proponemos un modelo económico social, solidario y comunitario; donde la propiedad de la tierra, los medios de comunicación, de los bienes naturales, la administración de los recursos financieros, deben estar en función del bienestar de los pueblos y no de la rentabilidad economicista del mercado. Formulamos la implementación de un sistema político donde los derechos humanos, civiles y políticos de los ecuatorianos y los colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, permitan construir una sociedad intercultural. Estas y otras iniciativas forman parte de nuestra propuesta de nueva Constitución” ([Cic] Propuesta de Constitución para el Estado Plurinacional del Ecuador, CONAIE, 2007)

<sup>84</sup> La propuesta de Constitución de la CONAIE incluso contenía un catalogo de derechos sociales más reducido que el actual vigente: Entre los derechos propuestos por la CONAIE están: De los Derechos Económicos: Del Trabajo. De la Propiedad. Derechos Sociales: De la salud. De la seguridad social. De la

existe consenso y que la realización de los derechos sociales podría ser un terreno común de entendimiento para el diálogo sobre cuáles podrían ser los objetivos, los instrumentos y los estándares más concretos para la realización de los derechos del *buen vivir*. Igualmente si la ampliación de capacidades la entendemos como un proceso de ampliación de la libertad, entonces este sentido converge con la demanda por mayor autonomía y participación en la toma de decisiones contenida en la versión no traducible del *sumak kawsay*. Finalmente y aunque en distintos grados, aparece como convergente la preocupación por una relación más equilibrada con la naturaleza, aunque en el *sumak kawsay* este sentido es mucho más exigente y constitutivo que en la versión referencial del *buen vivir*.

Con respecto a las contradicciones, en el mismo texto constitucional se puede advertir una ambivalencia. Por un lado se crea el régimen de desarrollo cuyo fin es garantizar el ejercicio de los derechos (Art. 275) y, por otro lado, se crea el régimen del *buen vivir* para garantizar la exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (Art. 340). La relación lógica y funcional en estas formulaciones no es clara, pues si el fin último es el *buen vivir* y el régimen de desarrollo es un medio para alcanzar el *buen vivir*, entonces el régimen del *buen vivir* no podría designarse al mismo tiempo como un medio para alcanzar los objetivos del desarrollo. Por un lado se subordina el objetivo del desarrollo al objetivo del bienestar, y por otro se crea un régimen de desarrollo que amplía considerablemente los controles y atribuciones del estado en el manejo de los recursos naturales; por ejemplo el agua aparece como un derecho del *buen vivir*, y como un recurso bajo el control del estado. Al aplicar el referencial sectorial de las capacidades a este proceso surge la pregunta sobre cómo y bajo qué procedimientos se tomarán las decisiones frente a los dilemas públicos que pudieran presentarse en caso de conflicto entre las atribuciones del estado y los derechos del *buen vivir*, o entre el régimen de desarrollo y el régimen del *buen vivir*.

La ENLP, por su parte asume la explotación de los recursos naturales como el principal medio para el desarrollo e incluso para la provisión de los bienes y servicios relacionados con los *derechos del buen vivir*. En algunos casos la naturaleza aparece como un conjunto de recursos bajo el control del estado y en otros como sujeto de

---

educación. De la vivienda. De los Derechos Culturales: De la cultura y el Patrimonio Cultural. De la ciencia, tecnología e innovación. De la comunicación. Educación Física, Deportes y Recreación. De los Derechos Colectivos. Del Derecho al Medio Ambiente. (CONAIE, 2007)



derechos. La ENLP implica una profundización del modelo primario exportador, es decir una mayor presión sobre los recursos naturales, especialmente en el sector petrolero y la minería. Para la matriz cultural de la que proviene el *sumak kawsay* e incluso para la relación ser humano-naturaleza formulada en el *buen vivir*, la ENLP parece plantear prácticas contradictorias. Desde 2007 el Gobierno, no solo que ha recuperado para sí el manejo de varios yacimientos de petróleo que estaban en manos de empresas extranjeras, sino que además inició la ampliación de la frontera petrolera hacia el Parque Nacional Yasuní considerado una zona protegida de la Amazonía ecuatoriana. La decisión causó la reacción de varios grupos sociales, especialmente de organizaciones indígenas y ecologistas que se oponen a esta ampliación. No obstante, en la actualidad la ENLP y el cambio de la matriz productiva aparecen como una prioridad inexorable de la agenda de decisiones.

Al aplicar un análisis desde el referencial de las capacidades a la visión oficial del *buen vivir* se observa que la noción de capacidad aparece asociada más a una facultad cognitiva y menos a la libertad de elección y a la realización de un conjunto de derechos. Si bien la educación en general y la educación superior en particular, podrían identificarse como un derecho social, y por lo tanto como un objetivo para la acción pública, en el Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017 se argumenta que:

“La educación no es un fin en sí mismo, es un proceso continuo y de interés público que integra todos los niveles de formación. El Sistema Nacional de Educación [...] y el Sistema de Educación Superior [...] están llamados a consolidar las capacidades y oportunidades de la población y a formar académica y profesionalmente a las personas bajo una visión científica y humanista, que incluye los saberes y las culturas de nuestro pueblo” [la política pública debe] “Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades (Senplades, 2013: 160).

Es decir no se reconoce a la educación como un derecho fundamental, y por lo tanto como un objetivo *per se* para la acción pública, sino como un medio para el cambio de la matriz productiva. La reforma a las universidades apunta a “la formación de capital humano” especialmente en “carreras estratégicas que requiere el desarrollo del país” (Senplades, 2012: 13). El nuevo modelo universitario está orientado por criterios; meritocrático, de eficiencia y de pertinencia con la ENLP. La estrategia busca combinar estos criterios con el derecho a la educación, al establecer una titularidad de acceso universal y por lo tanto de gratuidad. Es decir, se busca des-mercantilizar la educación

superior pero al mismo tiempo se asume “que la universidad no es para todo el mundo” y que por lo tanto sólo aquellos que el sistema considere los más aptos deben acceder a ésta (entrevista 6). A la política de educación universitaria se ha dedicado una importante cantidad de recursos de inversión, es decir, en la agenda de decisiones y en la competencia por los recursos, los proyectos relacionados con el “desarrollo del talento humano” han cobrado una inusitada prioridad sobre otros objetivos sociales como podrían ser ampliar decididamente la cobertura de servicios básicos o fomentar la pequeña producción agrícola rural<sup>85</sup>. El desarrollo del talento humano está considerado como parte del proceso de “creación de capacidades” necesarias para alcanzar la sociedad del bio-conocimiento visionada en la ENLP. Como se vio en el Capítulo II, la capacidad no se refiere solo a una habilidad cognitiva interna del individuo sino a un conjunto de oportunidades reales y al grado de libertad que tiene una persona en el proceso de elegir la opción que más valora o que más le acerca a sus propios objetivos. Pero en las formulaciones programáticas del PNBV se observa una identificación de las capacidades únicamente con el sector de la educación, y de la educación con un modelo productivo específico. Esta concreción parecería acercarse más al enfoque del EBDLA descrito por Riesco, en el cual los derechos sociales cumplen un rol instrumental respecto al desarrollo económico productivo, mientras que este último constituye el objetivo prioritario de la acción estatal.

En el marco analítico propuesto, se establece que para reconocer los objetivos prioritarios de las políticas, es necesario prestar atención a la agenda de decisiones, pues ésta contiene las tareas que las autoridades de Gobierno se toman realmente “en serio”. Esto se refleja en la cantidad y profundidad de las decisiones gubernamentales, y por supuesto en la asignación de recursos para la puesta en marcha de esas decisiones. Si se observa la participación de los montos destinados en el Programa Anual de Inversiones (PAI 2012-2017) casi el 70% del presupuesto se destina a “producción”, “sectores estratégicos” y “talento humano”; mientras que el sector de “desarrollo social” tiene una asignación descendente cercana al 14% (Senplades, 2013d: 10). Las decisiones de políticas nunca son neutras, muestran la preeminencia de unos valores sobre otros, en esas decisiones, irremediablemente, alguien gana y alguien pierde.

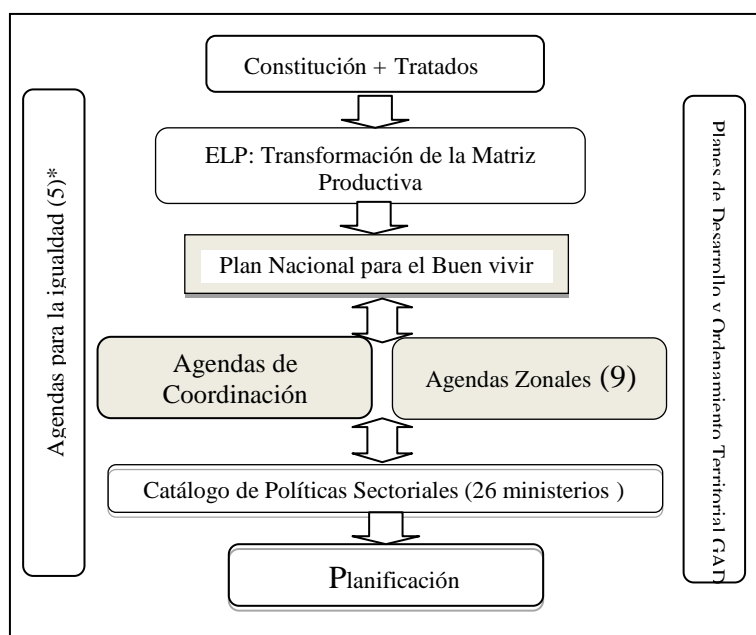
---

<sup>85</sup> Al sector de la educación se han destinado la mayor cantidad de recursos del área social; especialmente a la transformación de la educación universitaria y al talento humano. En la agenda de decisiones la transformación de la educación universitaria tuvo prioridad sobre la educación básica. Aún así el gasto público social -como porcentaje del PIB- sigue estando por debajo del promedio regional (CEPAL, 2012: 41).

Al aplicar los criterios analíticos del enfoque de capacidades, parecería que el objetivo de estas políticas está más orientado hacia el cambio de la matriz productiva que hacia la equidad. Se observa que en esta perspectiva “el desarrollo de capacidades” se entiende como “desarrollo del talento humano” y la capacidad se asocia con una habilidad cognitiva para aprender y aplicar conocimientos útiles en función de un modelo productivo específico. Como ya lo señaló Sen al analizar la distinción entre “capital humano y “capacidad humana”: mientras el primero centra su atención en aumentar las posibilidades de producción de las personas, la segunda centra su atención en ampliar las libertades fundamentales de las personas (Sen, 2000: 350-356).

Una tercera fuente de prácticas contradictorias parece surgir de los mecanismos participativos intuitivos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). A partir del 2007 la función de planificación del estado se fortaleció notablemente. La Constitución del 2008 establece el deber del estado de planificar el desarrollo nacional. También establece el deber del estado de garantizar los derechos a través de las políticas públicas. Así la gestión de los asuntos públicos a través de políticas públicas se combinó con el regreso de la planificación central y, en la práctica, la formulación de las políticas públicas ha pasado a ser un ejercicio de planificación institucional dentro del SNDPP. Este sistema contempla varios instrumentos de planificación a nivel sectorial, territorial y temático:

**Figura 11. Esquema del Sistema nacional de planificación.**



**Fuente:** Senplades, 2013.

\* Las Agendas de igualdad se refieren a un conjunto de lineamientos de políticas en temas de género, interculturalidad, discapacidades, movilidad humana, y generacional a cargo de los “Consejos para la Igualdad. Las AI y los PDOT tienen que ser “transversalizados” en los instrumentos del sistema.

\*\* La Senplades realizó una redistribución del territorio nacional en 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1134 circuitos.

Además, la Constitución establece que los procesos que se lleven a cabo dentro de las funciones del SNDPP deben ser procesos participativos. Así para cada nivel e instrumento de planificación, –excepto para la planificación institucional– el SNDPP establece una instancia y un mecanismo de participación:

**Tabla 4. Instancias, instrumentos y mecanismos de participación del SNDPP.**

Instancias	Instrumentos	Responsable	Mecanismo de participación
Nacional	PNBV Estrategias Nacionales	Consejo Nacional de Planificación	Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen vivir (ACPIBV).
Territorial	Agendas Zonales. Planes de GAD	Gabinete Zonal. GAD	Asambleas Zonales Asambleas locales Consejos locales de planificación.
Intersectorial	Agendas de Coordinación Intersectorial	Consejo Sectorial Ministerio Coordinador /	Diálogos para la planificación participativa intersectorial.
Sectorial	Catálogo de Políticas	Ministerios y secretarías rectoras /	Consejo Ciudadano Sectorial
Institucional	Plan Institucional de la Política	Entidades públicas.	

**Fuente y elaboración:** SENPLADES 2013

De esta manera se institucionaliza no solo el proceso de las políticas públicas sino también la participación social en ese proceso. El plan nacional es el máximo instrumento programático al cual deben referirse todas las políticas. La elaboración y “socialización” del PNBV está a cargo de la Senplades y su aprobación es tarea del Consejo Nacional de Planificación (CNP) <sup>86</sup>. Desde el 2007 se han elaborado tres planes nacionales, el último está formulado para el periodo 2013-2017. El PNBV tiene un

<sup>86</sup> Hasta mayo del 2013 el CNP estuvo conformado por el Presidente de la República, el Secretario de la SENPLADES, los ministros y ministras de ministerios coordinadores (de Seguridad; de la Política Económica; de la Política; de la Producción; de Desarrollo Social; de Patrimonio y Cultura; Sectores estratégicos; Conocimiento y Talento Humano), además de los representantes de los GADs (Consejos Provinciales, de la asociación de municipalidades y de Juntas parroquiales) del CONESUP/SENECYT, el Ministro de Finanzas y la Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana.

“carácter vinculante” para todo el sector público. Todos los funcionarios entrevistados para esta investigación afirmaron que la elaboración de los tres planes ha sido un proceso altamente participativo y de “construcción colectiva”. Aunque, como se anotó más arriba, los mismos responsables del primer plan consideraron que los resultados del proceso participativo fueron poco significativos para la formulación final del PND.

La construcción del PNBV 2009-2013 siguió un proceso similar al PND; preparación de una versión borrador por parte de especialistas de Senplades (internos y externos); convocatoria a las agrupaciones sociales en cada zona de planificación; socialización del plan en varias asambleas zonales y en una nacional. La identificación y convocatoria de los actores sociales en los territorios se hizo a través de la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (creada en 2008) y que actualmente se denomina “Secretaría Nacional de Gestión de la Política”<sup>87</sup>. Según el testimonio de un participante: a estas Asambleas asisten miembros de diversas organizaciones sociales que tienen “una actitud propositiva y de colaboración con el proceso”, también hay algunos participantes que se muestran críticos y “tratan de entorpecer el proceso” pero se trata de una minoría –dice– que con frecuencia “termina autoexcluyéndose” (entrevista 11).

La primera versión del Plan 2013-2017 y sus 12 objetivos fueron discutidos en las asambleas zonales. Los resultados de estas asambleas fueron luego procesados por los especialistas de la Senplades para elaborar una segunda versión presentada a la “Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen vivir” realizada en mayo de 2013. Esta presentación es un requisito para la elaboración de la versión final del Plan. A decir de un técnico de la Senplades no se puede afirmar que esta Asamblea sea una instancia de elaboración colectiva del PNBV, el plan ya viene definido y se lo presenta en plenaria de manera general, luego se organizan mesas de trabajo por temas, los aportes y observaciones que surgen en las mesas son recogidos y su incorporación final queda a criterio de los técnicos de Senplades (entrevista 13).

Al parecer con “socialización” se designa la acción de dar a conocer los contenidos del plan a los grupos participantes en las asambleas para que éstos emitan

---

<sup>87</sup> Esta secretaría tiene la tarea de “formular las políticas para la gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras funciones del estado, con los Gobiernos autónomos Descentralizados” el diálogo político con los actores sociales y la coordinación política con los representantes del ejecutivo en el territorio (Decreto Ejecutivo, 1522. 20 de Mayo de 2013).

sus opiniones y comentarios. Pero esto no implica la toma de decisiones por parte de los asistentes sobre el contenido del plan. No existe un mecanismo explícito mediante el cual las observaciones que hacen los participantes en la Asamblea sean efectivamente incorporadas en la versión final del plan. Es decir no podríamos hablar aquí de una participación sustantiva, tal como se la ha descrito en el Capítulo I.

En la Asamblea de mayo de 2013 fueron elegidos los representantes de la sociedad civil al Consejo Nacional de Planificación (CNP). Entre sus funciones está la tarea de dar seguimiento al PNBV 2013-2017. Estos representantes y sus alternos son líderes de organizaciones surgidas durante el periodo de conformación y fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la Constitución de 1998. Fue durante ese periodo de ‘auge participativo’ que varios de ellos se vincularon al activismo social para influenciar en sectores específicos de políticas, es decir se convirtieron en mediadores de políticas a nivel local<sup>88</sup>. Los miembros entrevistados coinciden en que actualmente se observa un movimiento inverso, ahora es el estado central el que organiza, activa e institucionaliza la participación en los territorios. En cambio en el nivel de los gobiernos locales la participación parece estar en declive. Reconocen también que varios temas que se discuten en el CNP son altamente especializados y en muchos casos no están relacionados con su experiencia y conocimientos sobre un área de políticas. Al preguntarles cuál consideran que es la ventaja de pertenecer a esta instancia nacional de participación para su rol de activistas locales, responden que “ninguna”: de hecho una primera instrucción que recibieron al integrarse al CNP fue que su visión local debía quedar atrás y ahora debían observar al país en su conjunto. Así, mientras desde el nivel central se promueve la vinculación de actores locales a instancias participativas zonales y nacionales –espacios en los que su incidencia en las políticas es aún incierta– por otro lado, la participación en el nivel local –en el que sus intereses y su incidencia son más específicos– ha perdido relevancia (entrevista grupal 11).

---

<sup>88</sup> Por ejemplo dos de los entrevistados fueron actores en los procesos de planificación participativa llevados a cabo por los gobiernos locales de sus respectivos cantones durante el primer lustro de 2000. Uno de ellos fue presidente de la federación de barrios y llevó a cabo un proceso de denuncia de corrupción y posteriormente organizó una veeduría ciudadana para exigir mejoras en el sistema de agua potable en su cantón ubicado en la Amazonía. El otro es un académico interesado en la elaboración de presupuestos participativos y ha estado acompañando este proceso a través de la Asamblea cantonal de la ciudad donde vive. La tercera es una dirigente indígena, vinculada a una cooperativa de crédito y al trabajo de varias ONGs de desarrollo en su comunidad (entrevista grupal 11).

Al pedirles a los delegados al CNP un ejemplo de la incidencia que ellos –como miembros de la sociedad civil– han tenido sobre las definiciones del PNBV, la respuesta no surge inmediatamente. Después de pensarlo uno de ellos recuerda que durante la primera reunión del CNP para conocer la tercera versión del PNBV, él sugirió que en la visión del *buen vivir* se debería dar mayor importancia a las iniciativas de la sociedad civil y promover el fortalecimiento del tejido social. De ahí surgió la reformulación del último objetivo del PNBV y su conversión en primer objetivo del PNBV: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” mientras que anteriormente rezaba: “Construir un estado democrático para el *buen vivir*” (Cfr. PNBV 2009 y PNBV 2013). El delegado afirma que su idea era que a través del PNBV se otorgara más protagonismo a la participación de la sociedad civil en la acción pública (entrevista 11), sin embargo, parecería que su idea fue interpretada como una oportunidad para aumentar la injerencia del estado en los procesos de organización social.

En julio del 2013 se emitió el Decreto 16 según el cual se regula la conformación y funcionamiento de toda organización social. Entre las cláusulas de disolución dispuestas por el ejecutivo para las organizaciones sociales está la siguiente:

dedicarse a actividades de política, partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en, políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública (Decreto 16. Art. 26. Num. 7).

Este decreto sirvió para justificar la disolución de una ONG que se oponía a la explotación del ITT y que participó en unas jornadas de protesta durante la XI Ronda Petrolera a fines de 2013. Así, mientras la Constitución extiende el derecho de participación a toda persona y a todas las formas de organización colectiva en las políticas públicas, (ver Art. 85) el Decreto 16 limita ese derecho a organizaciones formalmente constituidas, registradas y avaladas por el estado, además, la definición de si una acción de estas organizaciones atenta o no contra la seguridad del estado la realiza el propio estado. Es decir que por un lado se institucionaliza la participación social dentro del SNDPP y por otro lado se restringe el derecho de participación de las organizaciones sociales que no cumplan con los requisitos establecidos por el estado.

Desde una perspectiva de democratización del proceso de las políticas, se busca que la participación sea autónoma y sustantiva. La participación social sustantiva

implica la posibilidad real de los actores sociales, especialmente de aquellos que sufren las consecuencias de los problemas públicos, de incidir en la toma de decisiones. Según lo observado hasta aquí parecería que el proceso y los actuales mecanismos de participación no operan en ese sentido. Se observa más bien un movimiento hacia la institucionalización de la acción social y no hacia una articulación plural de la acción estatal con la acción social. La institucionalización de la participación encierra sus costos en términos de la sustantividad y calidad de la participación y sobre todo en términos de la libertad de las personas para decidir autónomamente sobre cuándo, dónde, cómo y por qué participar. Por ahora parecería que es el estado –a través de los instrumentos, mecanismos y procedimientos del SNDPP– el actor con el poder para decidir, quiénes, cómo, cuándo y para qué participa la ciudadanía.

### **¿Ruptura o continuidad en el referencial del *buen vivir*?**

El proceso de construcción de un referencial para las políticas –y para la acción pública en general– tiene lugar en tanto en el campo social como en el campo de lo político, en la lucha por las definiciones, por otorgar un sentido a la realidad. Un referencial no se construye ni aparece de la nada o como simple estrategia del poder, surge como una respuesta a una situación de incertidumbre, a una necesidad de interpretar una situación problemática que desafía los valores y las creencias vigentes, y para la cual la fracción hegemónica vigente ha perdido capacidad explicativa. En el trayecto que va desde el sentido amplio de los términos políticos, hasta la formulación de políticas públicas concretas, tiene lugar la construcción hegemónica del referencial de la acción pública (Jobert, 2004: 100-102, 275-276). En el caso analizado la crisis económica y política, durante el cambio de siglo, generó un escenario de incertidumbre en el que se hacía inevitable un cambio de rumbo. Ese cambio parecería estar representado en el paso del paradigma del desarrollo al paradigma del *buen vivir*. Pero como se ha visto, este proceso muestra no solo rupturas sino también continuidades con los sentidos y prácticas de referenciales anteriores, la teoría de los sistemas simbólicos de Bourdieu ofrece algunos elementos para entender esta ambigüedad (Laws y Rein, 2003: 178-179).

Desde un enfoque cognitivo y crítico, el concepto, las estrategias y modelos de desarrollo pueden ser analizado como partes de un discurso, es decir como partes de un conjunto articulado de ideas, instituciones, prácticas y actores, que dan sentido a una imagen del mundo a partir de un orden establecido. Todo discurso requiere de algún



sistema simbólico que organiza la comprensión del mundo<sup>89</sup>. Un sistema simbólico (ej.: las ciencias sociales) puede estar constituido por uno o varios campos (ej.: la economía, la sociología, la antropología, etc.). En cada campo existe un orden simbólico específico y preestablecido, los “especialistas de la producción simbólica” toman distintas posiciones, unos más cercanos que otros a ese orden establecido. Sin embargo, por el hecho de pertenecer al mismo campo todos comparten una especie de adhesión originaria a la *doxa*; es decir a las ideas, definiciones, clasificaciones, y creencias que se toman por verdaderas y naturales porque han sido establecidas como axiomas de origen en ese campo. En la *doxa* se condensan las nociones normativas y los valores preestablecidos desde el punto de vista particular de aquellos que en un momento originario o de cambio tuvieron la capacidad de imponer su propia visión como si fuese una verdad universal (Bourdieu, 1997: 121). En la *doxa*, se sostiene el orden del discurso como forma de pensamiento naturalizada que impide ir más allá de los límites establecidos, que hace ver como irrefutables los valores propios y como inviables otras visiones por fuera del campo (Bourdieu, 2005: 161). A partir de la *doxa* se estructura la discusión y lucha de sentido entre la ortodoxia (que busca conservar el orden establecido) y la heterodoxia (que busca subvertir dicho orden). Pero ambas están recortadas sobre la misma *doxa*; sobre ese conjunto de presupuestos que constituyen la condición tácita de la discusión incluso entre fracciones antagonistas. La censura que ejerce la ortodoxia esconde una censura mucho más radical; la que “se refiere al conjunto de nociones que están admitidas por el solo hecho de su pertenencia al campo”, es decir que entre la ortodoxia y la heterodoxia existe un “consenso” subterráneo acerca de los objetos del disenso (Bourdieu, 1976: 151-152).

---

<sup>89</sup> Un “sistema simbólico” es el conjunto de procedimientos lógicos, gnoseológicos y políticos, a través de los cuales se construyen los objetos del mundo como “formas simbólicas” (especialmente del mundo social). Estas formas son “sociológicamente necesarias” en la medida en que cumplen funciones de comunicación, conocimiento, y clasificación; y son “socialmente determinadas” puesto que se trata de formas “arbitrarias”, que carecen de una propiedad universal a priori. Los sistemas simbólicos hacen posible cierto nivel de consenso lógico y moral en base a interpretaciones compartidas de la realidad contribuyendo así a la reproducción de un orden social, lo que implica necesariamente una función política (Bourdieu, 2000; 90-92). En sociedades complejas, el espacio social se vuelve multidimensional y se presenta en “campos” diferenciados y relativamente autónomos aunque articulados entre sí (económico, político, religioso, intelectual, etc.). Cada campo se instituye históricamente dentro de un espacio social específico y se compone de instituciones, leyes, agentes y prácticas que conforman una red de relaciones objetivas en la que se insertan los sujetos y en la que operan las funciones del sistema simbólico (Bourdieu 1997; 45).

La *doxa* sostiene el orden establecido al adoptar incluso los objetos de disenso y mantenerlos dentro de sus propios términos y límites, de modo que no pueda pensarse en un orden diferente. Debido a esta capacidad del discurso para conformar sujetos y subjetividades, algunos teóricos señalan que los mismos actores dentro de un campo específico constituyen “un recurso del discurso” (Fischer, 2003: vi-viii). Ahora bien, Bourdieu señala que “la política comienza con la denuncia del contrato de adhesión al orden establecido que está definido tácitamente en la *doxa* originaria; dicho de otra forma, la subversión política presupone una subversión cognitiva, una reconversión de la visión del mundo” (Bourdieu, 2001: 96). El discurso heterodoxo puede estimular, hasta cierto punto, un poder simbólico de movilización y emancipación, pero para ser realmente transformador del orden debe ser capaz no solo de cuestionar el poder simbólico de imposición de la ortodoxia, sino y sobre todo, debe ser capaz de mostrar el carácter arbitrario en que se funda su propia *doxa*; el desvelamiento de la arbitrariedad de la *doxa* (y no solo la discusión con la ortodoxia) es lo que realmente neutraliza el poder de la *doxa* sobre aquellos sujetos a los que clasifica, desmoviliza o excluye (Bourdieu, 2000b: 5).

Un cambio del referencial del desarrollo y más ampliamente del referencial de la modernización, implicaría el reemplazo y posicionamiento de un nuevo discurso. Pero para que éste sea “un discurso otro” y no solo una heterodoxia del mismo discurso, requiere que los elementos más básicos del orden cognitivo –del campo y del sistema simbólico– sobre el cual se instituye, hayan sido puestos en cuestión, es decir requiere haber develado el carácter arbitrario de los axiomas y valores sobre los cuales se instituyó la *doxa* del discurso del desarrollo.

## **Conclusiones**

Del análisis realizado se puede concluir que a partir del 2007 hay un evidente reemplazo de los sentidos impuestos por el modelo neoliberal para la acción pública. Ese reemplazo se observa claramente en un “retorno al estado” con todo lo que ello implica. No obstante parecería que la *doxa* de la modernización y el progreso que sirve de sustrato al pensamiento sobre el desarrollo sigue vigente, y que sobre ésta *doxa* se ha configurado el contenido de un referencial que incorpora un conjunto heteróclito de elementos. El *buen vivir* oficialista parece aglutinar una serie de reformulaciones elaboradas en los últimos 30 años a partir de ciertos aprendizajes y críticas al desarrollo.

Entre los elementos que dan contenido al *buen vivir*, están los derechos humanos y una orientación particular hacia la realización de los derechos sociales, está el enfoque en la ampliación de las capacidades, esto justifica el uso del enfoque de las capacidades como referencial sectorial de las políticas sociales dentro del referencial global del buen vivir. Esta construcción discursiva también incluye un sentido comunitario de las relaciones sociales, el reconocimiento de la plurinacionalidad y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, así como la necesidad de construir una relación más armónica entre humanos y naturaleza. En deliberada oposición al modelo neoliberal el *buen vivir* activa la función distributiva y redistributiva de las políticas y asume la tutela de los derechos sociales. Sin embargo la ENLP revela una visión ortodoxa del proyecto modernizador, y ciertas disputas con ciertos grupos sociales, así en el nivel estratégico del *buen vivir* oficialista, es posible identificar más bien continuidades.

La concepción del individuo autónomo, sujeto de derechos, que plantea el *buen vivir* en concordancia con la lógica de los derechos humanos, podría diferir de la concepción del *runa* y el *ayllu* en la cosmovisión andina. Ahora bien, si como se afirma en el PNBV, una de las finalidades del *buen vivir* es ampliar la libertad de los individuos y las colectividades para que puedan perseguir la forma de vida que más valoran, quiere decir entonces que el *buen vivir* no constituye una “doctrina global del bien” (Rawls, 1988: 252-253) y que por lo tanto dentro de este referencial hay espacio para distintas visiones sobre distintos objetivos sociales. Esto conduce a una pluralidad radical en los objetivos de las políticas. Asumir *a priori* que el *buen vivir* y el *sumak kawsay* son nociones completamente equivalentes parece contradecir la pluralidad implicada en esa finalidad del *buen vivir*.

En la estructura de sentido del *buen vivir* están contenidos dos fuentes de sentido para la acción pública y para la formulación de las políticas públicas: la primera es el reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución, el mandato de su realización progresiva a través de la planificación y las políticas públicas y la creación del Régimen del Buen vivir; la segunda es la articulación entre derechos sociales y ampliación de capacidades en el PNBV. Con la articulación de estas dos fuentes de sentido se funda una condición de posibilidad para la construcción de una acción pública plural que incluya distintas visiones sobre el mundo, las relaciones sociales y con la naturaleza. La Carta constitucional y la noción del *buen vivir* podrían conformar

un marco común para articular a diversos actores en torno a los derechos sociales como objetivos de la acción pública. Sin embargo al analizar ciertas prácticas instauradas a partir del 2009, se pueden observar algunas contradicciones especialmente relacionadas con el modelo de desarrollo y con el manejo de los recursos naturales.

El marco conceptual de las capacidades, permite aclarar qué derechos están contenidos en la definición de los problemas públicos; a qué tipo de igualdad se alude en esas demandas; cuáles son las interconexiones y los eventuales conflictos que plantean las demandas públicas con el conjunto de derechos reconocidos. Parecería que durante el proceso constitucional primó una visión general de los problemas públicos, como ausencia de derechos sociales. Sin embargo la igualdad a la que aluden las distintas fracciones que participan en la definición normativa y programática no es la misma: la versión oficialista se acerca más a una igualdad de oportunidades, la visión de la plurinacionalidad se aproxima a una igualdad en el acceso al poder para la toma de decisiones, especialmente sobre los recursos y el territorio; otra fracción buscó instaurar una igualdad del estatus de sujetos de derechos entre los individuos, las comunidades y la naturaleza. El intento de garantizar los derechos sociales por parte del Ejecutivo tuvo, entre otras, dos consecuencias: se aplicó mayor presión sobre los recursos naturales y se asumió las capacidades como medios para posibilitar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. Esta visión instrumental genera conflictos con otros derechos reconocidos en la Constitución y con otras visiones sobre el *buen vivir*.

Finalmente, la noción de referencial de Muller parece apropiada para analizar el cambio en el nivel simbólico de las políticas, mientras que la *doxa* de Bourdieu, parece más apropiada para comprender la continuidad y el traslape. La articulación de estos conceptos permite entender las contradicciones entre el referencial del *buen vivir* y las decisiones prácticas de las políticas. Al contrario de lo que planteara Hall en su momento, en este caso no se observa inconmensurabilidad sino traslape: a esta persistencia de elementos anteriores en las nuevas políticas la llamaré *efecto de la doxa*. En el caso analizado el *efecto de la doxa* de la modernización y el desarrollo explican las continuidades a la hora de disponer los objetivos y las estrategias de la acción gubernamental respecto a su visión del *buen vivir*.

## CAPÍTULO IV

### **NIVEL MESO: ANALISIS DE LA FORMULACION DE LA POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN ACELERADA DE LA MALNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR (PRAMIE)**

#### **Introducción**

En este Capítulo presento un análisis del nivel meso o intermedio del proceso. El análisis aquí se ocupa de explicar cómo se llegan a definir las políticas concretas, como se inscriben en la agenda, cuáles son los contenidos y orientaciones de las políticas públicas y cuál es la estructura de los arreglos institucionales en la que las políticas son definidas y eventualmente implementadas. Este es el puente entre el nivel macro y micro (Hudson y Lowe, 2009: 11. Ozlak, 2011: 2).

Como expliqué en el Capítulo I, mi marco de análisis asume una perspectiva orientada al proceso de las políticas. Parto de una nueva concepción de la heurística del ciclo, incorporo varias reformulaciones como la contextualidad en que se desarrolla el proceso de la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (PRAMIE) declarada como una prioridad por el Gobierno Nacional a mediados del 2009. Observo esta política como una variable dependiente de varios factores del contexto internacional y nacional así como de la interacción entre una diversidad de actores. No asumo el ciclo del proceso como un modelo causal sino como un esquema interpretativo que me permite representar el proceso y ordenar su complejidad hasta cierto punto. A partir de esta abstracción trato de observar la forma en que realmente ocurrió el proceso aplicando el marco analítico definido en el Capítulo II.

El Capítulo está organizado en tres apartados: en el primero exploro la construcción de la desnutrición crónica infantil (DCI) como un problema público. Identifico el contexto, los regímenes internacionales, los acuerdos, las instituciones, los actores y las ideas que disponen el escenario para la problematización de la DCI una vez finalizada la segunda guerra mundial. Encuentro que aquella fue la época la de la legitimación de dos tipos de discursos, por un lado la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y por otro lado la ‘invención del desarrollo para el tercer mundo’ (Cfr. Escobar, 1995); la DCI se construye como un objeto del segundo y éste va a dotar a las políticas de lucha contra la DCI, de una razón instrumental.

En el segundo apartado analizo la trayectoria que lleva al problema de la DCI desde las agendas de varias organizaciones de un régimen internacional hasta la agenda de decisiones del Gobierno Nacional en el 2009. El relato traza un largo trayecto de casi 70 años en los que, sin embargo, la DCI nunca fue objeto de la agenda política y tampoco ha sido un asunto visible de la agenda pública. El tercer apartado describe el proceso a través del cual se formula la PRAMIE y se define la estrategia de intervención (INTI en el 2009 y EAN en el 2010).

### **La problematización de la DCI**

¿Por qué en un determinado momento y a través de qué mecanismos un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir? Según Roth, para responder a esta pregunta se pueden observar dos elementos que se articulan: a) la construcción de un problema social como un problema que necesita una intervención pública; b) su inclusión en la agenda de gobierno y su paso a la agenda de decisiones. El reconocimiento de la realidad como realidad problemática y su traducción discursiva en la arena pública requiere de una representación social y política de los problemas. Esta representación se elabora a partir de la tensión entre el ser y el deber ser, es decir entre la comprensión de lo que ocurre en la realidad y la comparación con los valores normativos que los actores tienen sobre esa realidad (Roth, 2007: 57-58).

Situaciones que en un momento de la historia no se perciben como problemas públicos eventualmente pueden pasar a considerarse como una cuestión problemática cuya solución es responsabilidad y competencia de la autoridad pública. La DCI es una muestra de esto. Una publicación de 1843 sobre la desnutrición infantil deja ver que en aquella época la muerte de infantes por esta causa era vista como una condición inherente a la pobreza, a su vez la pobreza era vista como un fenómeno natural y por lo tanto la DCI no se consideraba una cuestión que demandara una intervención pública (Scrimshaw 1858 *cit pos* Vega-Franco, 1998: 329). Sin embargo el hambre como amenaza objetiva para la existencia humana puede ser rastreada hasta tiempos muy remotos, de hecho las hambrunas y sus fatales consecuencias permanecen fijas en la historia de los pueblos, especialmente de aquellos con ciclos de producción agrícola muy marcados. Ahora bien, el inicio de la concepción contemporánea del problema del hambre y de su traducción discursiva como problema público puede identificarse a

partir de la segunda mitad del siglo XX con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1949.

Después de la segunda guerra mundial los líderes políticos de las naciones nor-occidentales, especialmente Estados Unidos y Gran Bretaña, comenzaron a buscar la forma de prevenir nuevos conflictos bélicos globales. Así surge la iniciativa de un nuevo orden mundial y la creación de nuevas organizaciones globales como las instituciones Breton Woods, el Banco Mundial, la OCDE, etc. Parte de este nuevo régimen internacional fue la creación de la ONU cuyo mandato sería velar por la seguridad internacional dentro de un marco comprehensivo en el que la seguridad estuviera articulada a otras instituciones que promovieran las condiciones económicas y sociales necesarias para mantener la paz. Se consideraba que “promover el desarrollo económico y social y proteger los derechos humanos eran aproximaciones indirectas hacia la paz” (Weiss, *et al*, 2007: 241).

A partir del mandato de la ONU y sus distintas agencias, aparece un interés inusitado por estudiar las enfermedades relacionadas con las deficiencias nutricionales en los niños<sup>90</sup>. En octubre de 1949 la ONU conformó un Comité de expertos liderado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para desarrollar “un mayor estudio y seguimiento clínico a varias enfermedades que parecían estar asociadas a la desnutrición infantil”. En base a los resultados de esos estudios en 1950 quedaron establecidas las características clínicas de la desnutrición infantil. En los años 60 se desarrolló una conciliación conceptual respecto a la naturaleza de la desnutrición infantil para que fuera tratada como un asunto de salud pública (Vega-Franco, 1999: 328-332).

En la época de la posguerra las intervenciones para el desarrollo en América Latina estuvieron marcadas por la teoría de la modernización. Una de las primeras tesis para explicar los fracasos modernizantes en la región fue la tesis de los “círculos

---

<sup>90</sup> Este interés tiene su origen en el mandato de la Organización Mundial de la Salud, uno de los temas que se debatieron en 1945 durante las primeras sesiones de la ONU fue la creación de una organización que se preocupara por la salud en el mundo, elaborando directrices y normas sanitarias, para ayudar a los países a abordar las cuestiones de salud pública. Las prioridades que se establecieron entonces fueron el paludismo, la salud materno-infantil, la tuberculosis, las enfermedades de transmisión sexual, la nutrición y el saneamiento ambiental. La Oficina Sanitaria Panamericana OSP creada en 1902, se convirtió en OMS al crearse la ONU, con su oficina regional Organización Panamericana de la Salud OPS.

viciosos de la pobreza”. Según esta tesis la pobreza era el producto de una constelación circular de fuerzas y factores que interactúan de manera tal que terminaban por establecer una relación mutua de causa y efecto, se produce entonces una situación de estancamiento muy difícil de romper (Hidalgo, 1998: 82). Los estudios sobre la desnutrición infantil a inicios de los 70 comenzaron a reconocerla como uno de los factores que interactuaban en esa constelación circular; es decir, mientras que las manifestaciones inmediatas y los efectos a corto plazo de la desnutrición infantil eran causados por la pobreza, los efectos de la desnutrición, a largo plazo, parecían perpetuar la pobreza. Bajo esta perspectiva, la OMS propuso un esquema explicativo de la desnutrición infantil que identifica tres niveles en el análisis de la causalidad; causas básicas en el nivel socio-ambiental, causas subyacentes en el nivel de hogares y causas inmediatas en el organismo de la persona. Estos aportes conceptuales se convirtieron en el núcleo teórico para el tratamiento de la desnutrición infantil. Muchos programas de cooperación emprendidos durante los años de la guerra fría tenían algún componente para contrarrestar el hambre y la desnutrición. Buena parte de las donaciones que se hacían como cooperación al desarrollo llegaban en forma de alimentos. Un ejemplo en el caso de Ecuador es la distribución de alimentos (trigo, aceite, leche en polvo) a través del Programa ‘Alianza para el Progreso’ implementado por el Gobierno norteamericano en América latina (PMA, 2008).

La forma de medir la prevalencia de la DCI es a través de la ‘antropometría’. Usando ciertos protocolos y encuestas se miden las estaturas de los niños y niñas menores de cinco años de un grupo de población y a través de un análisis de varianza se comparan con respecto a un estándar o referencia internacional normalizada. El parámetro referencial parte de considerar que en los primeros años de vida todo infante sano tiene el mismo potencial de crecimiento independientemente de sus características étnicas o genéticas (Freire, 2010: 11). En 1978, la OMS recomendó que para evaluar el crecimiento infantil se usaran como referencia los datos del Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias de los Estados Unidos (NCHS); comúnmente llamadas Tablas o Curvas OMS/NCHS. Este parámetro tenía como base un estudio hecho con una muestra de niños caucásicos menores de un año pertenecientes (predominantemente) a familias



de clase media en los EEUU, y con mediciones efectuadas cada 3 meses, la mayoría de esos niños fueron alimentados con leche de fórmula<sup>91</sup>.

Más adelante apareció la clasificación en tres tipos de desnutrición; desnutrición crónica (baja talla para la edad), global (bajo peso para la edad) y aguda (bajo peso para la talla). La DCI se define como un retardo (al menos de dos desviaciones estándar de la norma referencial) en el crecimiento de niñas y niños de entre 0 y 59 meses (FAO, 2012: 8). Mientras la DCI refleja una situación de carencia en el largo plazo, las otras formas de desnutrición como la desnutrición global (bajo peso para la edad) o la aguda (bajo peso para la talla), “reflejan en mayor medida cambios de corto plazo como consecuencia de carencias o enfermedades recientes” (Senplades, 2013c: 89). Es decir, pueden existir casos en los que un niño o niña presente desnutrición global o aguda como consecuencia de una enfermedad fortuita y reciente sin que ello necesariamente refleje una situación sostenida de carencias en su entorno. Por esto el indicador más utilizado para las políticas en esta área de intervención suele ser la prevalencia de la DCI que muestra el porcentaje de niños de una población determinada que tienen una talla menor a la establecida como “estándar referencial” para su edad.

En el año 2006 los parámetros del patrón de crecimiento fueron modificados en base a nuevos estudios que incluían niños de otros cinco países y de distintas comunidades étnicas<sup>92</sup>, niños que además habían sido alimentados con leche materna y a los que se había medido en intervalos menores de tiempo (Freire, 2010: 11). Hay que anotar que dentro de esta muestra no se consideraron datos de niñas y niños de los países andinos y tampoco de los distintos grupos étnicos dentro de estos países. El estándar está establecido entre los profesionales de la nutrición como una referencia prescriptiva del crecimiento físico. En la perspectiva de la construcción de los problemas públicos, las curvas tanto de la NCHS como de la OMS-2006, representan un ideal normativo, un *deber ser*, por lo tanto su desviación se asume como un problema público en materia de nutrición infantil.

---

<sup>91</sup> Para una explicación sobre las características técnicas del estándar OMS/NCHS 1978 véase: *The presentation and use of height and weight data for comparing the nutritional status of groups of children under the age of 10 years*: de J. C. Waterlow, R. Buzina, W. Keller, J. M. Lane, M. Z. Nichaman, & J. M. Tanner. Bulletin of the World Health Organization, 55 (4): 489-498 (1977).

<sup>92</sup> Éstos eran: Estados Unidos, Omán, Noruega, Brasil; barrios de altos ingresos en Ghana e India.

Al incorporar las nuevas curvas de la OMS-2006, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) estableció que si hasta los 12 meses un infante mide menos de 70 cm o hasta los 24 meses mide menos de 80 cm, éste se considerará clínicamente desnutrido. Según estos nuevos parámetros, y con base en los datos recogidos por la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 (ECV-2006) el promedio nacional de la prevalencia de la DCI era de casi 26% (MCDS, 2009: 2-5).

La actualización de las cifras de prevalencia anteriores al 2005 ha generado ciertas confusiones. Una comparación de las prevalencias según los parámetros OMS/NCHS de 1978 y OMS-2006, señala una diferencia de entre cinco y seis puntos para cada año en que se cuenta con información:

**Tabla 5. Comparación de prevalencias DCI entre 1986 - 2006**

	<b>1986</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>
NCHS 1978	34,0	26,7	26,8	25,8	21	20,3
OMS-2006	40,2	32,5	-	-	<b>29</b>	<b>25,8</b>

**Elaboración:** La autora

Los datos para la serie NCHS están tomados de un análisis académico elaborado por Fernando Carrasco, FLACSO, 2013. El autor usa como fuentes: DANS, 1986 (CONADE). Encuesta de Condiciones de Vida 1998 (INEC). Encuesta de Condiciones de Vida 1999 (INEC). Encuesta de Empleo: SIEH - ENEMDU 2000 (INEC). Encuesta de Empleo: SIEH - ENEMDU - Marzo 2004 (INEC). Encuesta de Condiciones de Vida 2006 (INEC). Los datos para la serie con los parámetros OMS-2006 están tomados de: SENPLADES 2013c, Pág. 89. Tomando como fuente únicamente encuestas elaboradas con medidas antropométricas.

Según el marco conceptual de la OMS, actualmente se considera que la DCI en niños menores de cinco años es el resultado de la influencia de factores inmediatos, como deficiencias en la alimentación (falta de proteínas y micro-nutrientes) y presencia de enfermedades. Estas deficiencias, a su vez, responden a un conjunto de condiciones subyacentes (acceso insuficiente a los alimentos, a conocimientos, cuidado inadecuado de niños y servicios de salud, agua y saneamiento insuficientes), que a su vez tienen origen en “causas básicas” como la forma en que funcionan los sistemas políticos, económicos, culturales y sociales (UNICEF, 2008: 33). Generalmente las estrategias de intervención de las políticas orientadas a reducir o erradicar la desnutrición crónica infantil en los llamados “países en desarrollo” parten de este esquema causal. En este caso la definición de la DCI como problema público correspondería principalmente a un escenario de régimen internacional:

Ahora bien, durante la posguerra, frente a la necesidad de constitución de un nuevo orden mundial surgieron dos discursos paralelos: el primero está articulado alrededor de una constelación de nociones como derechos humanos, ciudadanía social, Estado de Bienestar; y el segundo está articulado alrededor de nociones como crecimiento económico, transformación productiva y desarrollo. Ambos anclados en el referencial de la modernización. La problematización de la DCI surge como parte de los objetos del discurso del desarrollo. Esta época significó un cambio en el referencial global de las políticas, referencial que para los países latinoamericanos planteó como prioridad el desarrollo económico. El reconocimiento de la DCI como una realidad problemática muestra la diferencia entre aquellas situaciones emergentes cuya coyuntura puede ser aprovechada por los actores en la esfera pública para asegurar su inclusión en la agenda de decisiones y, por otro lado, aquellas cuestiones sociales cuya presencia es constante en la realidad social, y sin embargo su problematización e inclusión en la agenda de decisiones solo es posible a partir de una redefinición de la realidad en función de un nuevo contexto. Con la creación de la ONU y más específicamente, con las acciones que se derivaron del mandato de la OMS por un lado, y en el contexto de las intervenciones para el crecimiento económico por otro, la DCI se identificó como parte del círculo vicioso de la pobreza. Esta perspectiva informara y servirá de sustrato cognitivo a muchas iniciativas de política incluso hasta el presente. Los organismos internacionales de cooperación al desarrollo han tratado el problema de la desnutrición especialmente por sus conexiones e importancia para los resultados en el desarrollo económico. Por ejemplo el Banco Mundial señala que:

...la insuficiencia nutricional durante el embarazo y durante los dos primeros años de vida conduce inevitablemente a menores dotaciones de capital humano, lo cual afecta negativamente la fortaleza física y la habilidad cognitiva en los adultos. A su vez conduce directamente a un reducido potencial de generación de ingresos de los individuos y ocasiona perjuicios al crecimiento económico nacional y al potencial competitivo. Frente a esta evidencia ningún país que busca ser próspero en el siglo XXI puede permitirse el lujo de desatender el estado nutricional de los niños (Banco Mundial, 2007: xv).

El mismo MCDS argumenta que la DCI tiene impactos negativos “en la morbilidad, la educación y la productividad” de las personas y constituye uno de los principales mecanismos de transmisión inter-generacional de la pobreza y la desigualdad” (MCDS, 2009: 2-5). En principio estas afirmaciones parecen lógicas e incluso empíricamente

demostrables. Sin embargo en el subtexto de estas afirmaciones se encuentra una conexión entre inhabilidad cognitiva y pobreza. Parecería que se da por sentado que las personas pobres no lograrán desarrollar sus habilidades cognitivas y que las personas con escasas habilidades cognitivas están destinadas a ser pobres. Estas conexiones son problemáticas porque responsabilizan a los individuos –o a su falta de habilidad cognitiva– no solo de su propia pobreza sino del bajo crecimiento económico nacional. Por humanitarios que parezcan estos argumentos, no deja de ser etno-céntrica la afirmación según la cual la escasa habilidad cognitiva de unos individuos es la causa de la pobreza en los llamados “países en desarrollo”. Y sin embargo son estas ideas subyacentes en la comprensión de la DCI las que han informado las estrategias de política pública y las han orientado hacia determinado curso de acción.

Por otro lado, y durante la misma época en que surgía la preocupación por los efectos de la desnutrición en el crecimiento económico, la DUDH proclamó:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (DUDH: Art. 25).

Este derecho casi nunca se ha citado como argumento suficiente para demandar una acción pública decidida sobre la DCI. El conflicto que se suscitó durante la guerra fría respecto a los derechos humanos, las razones para la firma de convenios separados así como las formas de tutela devaluada que se generaron para los derechos sociales, habrían contribuido a que cuestiones sociales como la DCI, partan de una comprensión mediada por la razón instrumental. De esta forma de concebir la DCI se derivan dos efectos determinantes para la formulación de políticas. La primera es que el problema de la DCI se atiende por sus consecuencias para el desarrollo económico pero no se asume la DCI como evidencia de la negación de un derecho o como un objetivo en sí mismo para la acción pública. La segunda consecuencia es que visto así el problema de la desnutrición las soluciones se orientarán primariamente al individuo como unidad de intervención y menos a las condiciones económicas, sociales y políticas que hacen posible la DCI. Estas soluciones buscarán optimizar el funcionamiento orgánico y biológico del individuo a fin de asegurar cierto nivel de funcionamiento físico y cognitivo. Esta perspectiva coincide con la razón instrumental presente en ciertas

medidas de protección implementadas en lo que Riesco llama el EBDLA cuyo objetivo final era la industrialización y el crecimiento económico.

Según el marco referencial y analítico presentado en el Capítulo II, las declaraciones éticas contenidas en los derechos se pueden materializar a través de la ampliación de las capacidades; siempre y cuando se asuman las capacidades como la disposición de oportunidades reales para enfrentar los riesgos y para perseguir un proyecto de vida. Si la habilidad cognitiva es una capacidad (entre muchas otras), las iniciativas de la acción pública para ampliarla, se justifican no solo por su impacto en la productividad o en el mejor funcionamiento de un determinado modelo económico, sino y principalmente por su impacto en la oportunidad real de la persona para alcanzar el vector de funcionamientos definido como bien-estar o en este caso *buen vivir*. En esta perspectiva la problematización de la DCI cambia y requiere ir más allá para analizar las condiciones externas e internas que obstaculizan la transformación de los bienes en capacidades, así la política debe actuar sobre esas condiciones y no solo sobre el individuo o su entorno más inmediato. Además, cuando el objetivo de las políticas es ampliar las capacidades de las personas, esto implica respetar su autonomía y considerarlas en su valor intrínseco, es decir, las capacidades deben ser ampliadas porque a través de éstas se amplía la libertad de las personas y no solo porque son necesarias para mejorar la eficiencia productiva. La razón humana contenida en el proyecto de los derechos (Roth, 2006) plantea que todos los derechos (civiles, políticos, sociales) son protecciones y libertades con las que cuenta toda persona por el simple hecho de ser humana y pertenecer a una comunidad política.

### **La trayectoria de la política contra la DCI en distintas agendas**

#### *La desnutrición en la agenda de instituciones de un régimen internacional*

Desde su conformación la ONU asumió un enfoque pragmático en los problemas de desarrollo, sus líneas de trabajo incluían; financiamiento, asistencia técnica, comercio internacional, industrialización, etc. Esto implicó la conformación de todo un sistema institucional para orientar acciones en distintas áreas. El sistema en su conjunto conforma una agenda global que se deriva de las resoluciones y compromisos establecidos durante las asambleas generales. Las agencias de Naciones Unidas encargadas de temas específicos asumen dicha agenda y desarrollan agendas más

específicas según su mandato y de acuerdo a los problemas particulares del área de políticas. La agenda y las iniciativas de políticas planteadas por la ONU a nivel central se transfieren al ámbito nacional a través de las oficinas regionales (OR) y de éstas hacia las oficinas de país (OP) de las distintas agencias.

La OMS, y más adelante la OPS, tuvieron un rol central en la definición de las características del problema, de los parámetros y los estándares, y en el tratamiento de la DCI. El PMA, la FAO y UNICEF han tenido un rol más cercano al de “empresarios de políticas” pues tienen el mandato de influir en los tomadores de decisión de entidades públicas y privadas a nivel regional y nacional para que éstas establezcan normas y orienten sus decisiones hacia los objetivos definidos en las agendas globales. En distintos momentos una u otra agencia ha influido para la inclusión de la DCI en la agenda pública, en la agenda de los gobiernos, o en las agendas institucionales.

Mientras la OP de la OMS inició su trabajo en Ecuador en 1951 el PMA lo hizo en 1969. La OMS ha trabajado de cerca con el MSP para la implementación de medidas sanitarias y el PMA tuvo un rol más operativo centrado en la entrega de ayuda humanitaria en forma de alimentos, en el marco de las iniciativas de la Alianza para el Progreso. En la década de los 80 el PMA modificó su agenda e inició programas de alimentación y luego de nutrición que finalmente fueron asumidos por el estado. Esos programas constituyeron las primeras intervenciones públicas en materia de alimentación y nutrición. Entre 1980 y el 2000 se pueden identificar tres programas públicos, –operados por agencias de cooperación y por el estado– dirigidos a disminuir los efectos de la desnutrición. En los tres casos se trata de iniciativas que surgen a partir de donaciones de alimentos realizadas por los países de la OCDE especialmente Estados Unidos a través del PMA, USAID y USDA. El programa de mayor trayectoria está vinculado al Ministerio de Educación (ME) desde 1980, aunque con interrupciones, cambios de nombre y muchas variaciones en las formas de gestión, el PAE (programa de Alimentación Escolar) surgió y se ha mantenido como una estrategia para aumentar el rendimiento de los niños y asegurar su permanencia en la escuela. Por estar dirigido a niños en edad escolar (mayores de cinco años) el PAE no tiene incidencia directa en la reducción de la DCI.

En 1985 el Ministerio de Salud Pública inició el PACMI, un programa de limitado alcance y poca duración, que tuvo muy bajo impacto, pero que constituyó una

primera experiencia de intervención del sector de la salud respecto al problema de la DCI. En base a esta experiencia, a inicios del nuevo milenio el MSP puso en marcha el Programa de Alimentación y Nutrición, PANN 2000, dirigido a infantes, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia<sup>93</sup>. Este programa inició desde una perspectiva exclusivamente clínica, pero más adelante incorporó el componente de educación materna para atender una de las causas subyacentes según el modelo conceptual de la DCI: la baja escolaridad de la madre. Este factor fue identificado como uno de los determinantes que podría haber influido significativamente en la reducción de la DCI entre 1986 y 1998 (del 34% al 26,3% según las curvas 1978) este resultado se relacionó además con un descenso en la tasa de fecundidad (Larrea C., *et al*, 2001: 37).

Volvamos a las agendas del régimen internacional: en 1990 todo el Sistema de Naciones Unidas renovó su visión sobre el desarrollo y creó el Índice de Desarrollo Humano. Se habló de un cambio de paradigma desde una visión del desarrollo basada en el crecimiento económico a una visión centrada en las personas y en la ampliación de sus capacidades (IDH, 2003: 2). Como ya hemos visto las capacidades del IDH se referían a unos estándares mínimos (en materia de salud, educación e ingresos) que carecían de exigibilidad política. En 1995 durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, en Copenhague, la ONU planteó la “renovación de la agenda social global en la posguerra fría”, al final de esta cumbre los jefes de los estados miembros se comprometieron a “erradicar la pobreza en el mundo”. En septiembre del 2000 durante la denominada Cumbre del Milenio, en Nueva York, se evaluaron los avances de la agenda planteada en 1995 y los retos en materia de desarrollo social. Allí los representantes de 189 países, entre ellos Ecuador, firmaron la Declaración del Milenio, con la que se comprometían a cumplir con ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes del 2015. Precisamente una de las metas del primer objetivo es “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre en el mundo”. En el Informe de

---

<sup>93</sup> El PANN 2000 atendía a mujeres categorizadas dentro de los quintiles I y II según los datos del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN). El índice SELBEN fue creado en el 2000 por la STFS para aplicar una “discriminación socio-económica” de la población, con el fin de identificar a las familias potencialmente beneficiarias de los programas sociales del estado. Actualmente el índice se basa en la información de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 y se calcula con la técnica PRINCAL combinando 59 variables (características de la vivienda, complementadas con características del jefe de hogar, composición del hogar y disponibilidad de bienes, ubicación geográfica) que son Proxy del consumo per cápita (SIISE, 2009).

Desarrollo Humano publicado por el PNUD, se afirma que “los ODM se fijaron en concordancia con los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: derecho a la alimentación, a la educación, a la atención médica y a un nivel de vida apropiado (IDH 2003: 28-29). Con esta agenda fijada en el 2000, finalmente los derechos humanos encontraban un cauce dentro del discurso del desarrollo. Estas declaraciones asumen la vocería de los problemas sociales más acuciantes en el mundo y plantean como principios la igualdad de oportunidades, de género y la igualdad en el ejercicio de los derechos civiles y políticos (IDH, 2000)

Sin embargo, en el ámbito nacional, durante los años 80 y 90, la DCI no parece haber sido un problema visible en la agenda pública del Ecuador. Es decir, no hay indicios de un reconocimiento generalizado en la opinión pública sobre la DCI como un problema que requería la atención y respuesta por parte del Gobierno. Tampoco hay evidencia que permita pensar que estuvo en la agenda política durante ese periodo, pues aparte de las iniciativas de las agencias de Naciones Unidas y de algunos esfuerzos bilaterales con entidades públicas, los debates públicos entre los actores de la escena política nacional no incluían demandas relacionadas al problema de la desnutrición.

A partir del año 2000 las prioridades fijadas en la Cumbre del Milenio se trasladaron paulatinamente a las agendas públicas nacionales de los países que firmaron el acuerdo. En Ecuador ese traslado no implicó una modificación inmediata en la agenda pública y menos en la agenda gubernamental. ¿Por qué algunas cuestiones que en principio parecen haber entrado en las prioridades del gobierno finalmente no reciben ningún tratamiento real? Como se describió en el Capítulo anterior, en Ecuador el año 2000 fue el año de la mayor crisis financiera en la historia republicana y de una profundización de la crisis política. Ambas crisis quedaban reflejadas en el proceso de dolarización de la economía y en la destitución presidencial a inicios del 2000. Las prioridades en la agenda política y en la agenda del Gobierno interino de entonces estaban muy distantes de aquellas señaladas en los ODM, aunque los compromisos estaban firmados, estos tardarán en abrirse paso hacia la agenda de decisiones.

Ya desde 1999 se había creado la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) con el fin de implementar una serie de acciones relacionadas a las políticas sociales y a los programas de compensación que acompañaban las reformas. En los primeros años del nuevo milenio la STFS emprendió varios estudios orientados a generar la



información necesaria para implementar los compromisos establecidos en la Cumbre del Milenio. Las primeras acciones se enfocaron en establecer un sistema de recolección y procesamiento de la información sobre los indicadores relacionados con los ODM y en formular intervenciones coordinadas entre los ministerios cuyas funciones se identificaban con el “sector social”. La STFS agrupaba al Ministerio de Bienestar Social, Educación, Salud, Cultura y deportes, Vivienda, Trabajo, Consejo de Desarrollo de los Pueblos, Consejo Nacional de Mujeres, Instituto de la Niñez y la Familia, el Fondo de Inversión Social y el Consejo de Planificación (entrevista 15). Desde el año 2000 el problema de la desnutrición se fue haciendo cada vez más visible en las agendas institucionales de estas entidades y en la agenda pública.

Ese año el Ministerio de Bienestar Social (hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES) inició un programa de Comedores Comunitarios a partir de una donación de trigo del PMA. En junio del 2002 el Gobierno de entonces asignó fondos del estado para financiar enteramente este programa que pasó a denominarse PRADEC. En el 2004 éste se convirtió en el actual Aliméntate Ecuador. Desde sus inicios los criterios de focalización de este programa no fueron claros, según algunos entrevistados el programa surgió a partir de un enfoque netamente asistencialista y habría sido utilizado por los gobiernos de turno como estrategia para intercambiar favores y desarrollar relaciones clientelares. A decir de un ex funcionario del PMA, con la crisis económica “la entrega directa de alimentos en sectores con altos niveles de pobreza habría sido una forma muy efectiva de captar apoyo popular” (entrevista 12).

En 1999, a tono con el espíritu de las reformas, el Gobierno de entonces firmó un acuerdo con el PMA para que esta agencia se encargara de realizar los procesos de licitación, compra y distribución logística de los alimentos para los programas de alimentación y nutrición<sup>94</sup>. El Gobierno transfería los fondos del estado para estas operaciones y el PMA cobraba una comisión por sus servicios (entrevista 14).

Para fines de 2000 en el Ecuador existían tres programas de alimentación y nutrición que funcionaban con recursos del Estado, aunque lo hacían de manera inconexa, desde tres diferentes ministerios y con tres enfoques distintos, pues no existía

---

<sup>94</sup> Mientras que para los actores políticos en el poder el PMA garantizaba ausencia de corrupción en las licitaciones y en general en las interacciones con la empresa privada, para los funcionarios públicos ejecutores de los programas este arreglo era una muestra de desconfianza y poca valoración de su trabajo por parte de las autoridades políticas, esta decisión de la autoridad política fue vista como parte de un proceso de “desmantelamiento del estado” en el llamado periodo neoliberal (entrevista 14).

una política de nutrición o de erradicación de la desnutrición. Aquellos programas iniciaron como parte de las acciones humanitarias en la agenda institucional de algunas agencias de la ONU y hasta los años 80 se sostuvieron con donaciones externas. Pero a medida que se aplicaban las políticas de ajuste en el país los gobiernos fueron persuadidos de asumir el financiamiento de este tipo de programas como forma de compensación a la eliminación paulatina de varios subsidios. En esta breve revisión se observa más una trayectoria a veces incrementalista y otras veces caótica en la implementación de los programas de alimentación antes que un proceso racional de formulación de instrumentos en torno a una política con un objetivo específico. Es decir un proceso de decisión más parecido al descrito por Lindblom (1959) o March y Olsen (1979) que al planteado por los seguidores de Lasswell.

Por otro lado, a partir del establecimiento global de los ODM en la cumbre del milenio, las agencias de la ONU según su especialización temática, establecieron estrategias para alinear su acción dentro de ese marco de referencia. El objetivo de “reducir a la mitad el número de personas que sufren hambre en el mundo” fue asumido especialmente por la FAO, el PMA, la OMS y UNICEF. Estas agencias, emprendieron varios estudios, que permitían comparar los datos del año 95 (línea de base) con los datos de inicios del 2000 para posibilitar el monitoreo de su avance hasta el año 2015. Como resultado de estos estudios, en el año 2005 se observó que a pesar del crecimiento económico del último lustro, Latinoamérica no estaba avanzando lo suficiente en la reducción de la DCI, se observó también la persistencia de altas tasas de desnutrición en la población indígena. Frente a estos resultados en la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe en el 2005 se le encargó al PMA promover la organización de una red (entre gobiernos, organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades, especialistas y académicos) para enfrentar el problema de desnutrición. La Oficina Regional del PMA buscó extender el campo de influencia de esa iniciativa e instruyó a sus oficinas país en América Latina para iniciar contactos y conversaciones con funcionarios de alto nivel de los Gobiernos para sumar apoyos hacia una iniciativa latinoamericana. Durante la Reunión de Ministras y Ministros de Salud del Área Andina (REMSAA), llevada a cabo en Chile en abril del 2005, la OR-PMA presentó la iniciativa que fue acogida unánimemente por los ministros asistentes.

En Ecuador, aunque a inicios del 2005 el sector externo de la economía había comenzado a recuperarse, la crisis política continuaba profundizándose y en abril de ese año ocurrió una nueva destitución presidencial. A la REMSAA XXVI asistió un delegado del MSP sin capacidad de decisión para asumir un compromiso respecto a esta iniciativa. Mientras otros países iniciaron acciones concretas en este sentido, el Ecuador no lo hizo. A mediados de 2006, en vista de las próximas elecciones presidenciales, el PMA llevó a cabo foros abiertos de discusión con los candidatos de distintos partidos políticos para conocer su posición frente al problema de la DCI. En noviembre de ese año, como siguiente paso a los compromisos de la REMSAA, la oficina regional del PMA realizó una Consulta Técnica<sup>95</sup> con el apoyo de los gobiernos de Perú y Chile. El objetivo fue acordar un marco conceptual y los ejes de intervención para llevar a cabo la iniciativa sub-regional. A partir de esa consulta la oficina país del PMA en Ecuador estableció una estrategia de acercamiento con el nuevo Gobierno.

Por otro lado, desde el 2005 los programas PANN 2000, PAE y Aliméntate Ecuador habían pasado a formar parte del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN) creado con el objetivo de mejorar la efectividad de los programas de alimentación y nutrición y avanzar hacia una política integrada. Al mismo tiempo el Ministerio de Salud (MSP) focalizó acciones orientadas a mejorar el estado nutricional en las 198 parroquias más pobres del país y trató de vincular la adopción de protocolos de salud primaria al Programa Bono de Desarrollo Humano-BDH, aunque con poco éxito<sup>96</sup>. Al final solo el PANN 2000 terminará identificándose como parte del SIAN.

No es posible incluir aquí exhaustivamente todas las acciones relacionadas al problema de la desnutrición infantil que las agencias de Naciones Unidas como FAO, PMA, UNICEF, OPS, han realizado en base a las prioridades definidas en sus agendas

---

<sup>95</sup> Consulta Técnica Regional Andina “Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil en la Región Andina para el año 2015” (Documento interno PMA, 2006).

<sup>96</sup>El Bono Solidario fue creado en 1998 con el objetivo de compensar a la población más pobre por la eliminación de los subsidios al gas, a los combustibles y a la electricidad. En el 2003 éste se transformó en Bono de Desarrollo Humano BDH y su objetivo ahora se dirigía “generar capacidades”. Se trata de una transferencia directa dirigida a grupos de personas consideradas “más vulnerables”: madres de familia categorizadas en los quintiles 1 y 2 de la distribución por ingreso, adultos mayores y personas con una discapacidad de más del 40%. El bono inició en \$ 15, luego de la crisis del 2000 bajó a \$11 y después del 2007 subió a \$ 30 mensuales, luego a \$35 en el 2009 y a \$ 50 en el 2013, este último incremento fue parte de las promesas electorales de las elecciones de inicios del 2013. Para el año 2014 Gobierno ha anunciado una reforma sustancial al BDH, empezando por la re-selección de beneficiarios, cuyos resultados reducirían en un 30% el presupuesto de este subsidio que actualmente bordea los 1000 millones de dólares anuales (Ponce, et .al 2013. Serrano, 2012; 309 y MIESb, 2013).

institucionales, pero se puede afirmar que éstas han mantenido una orientación programática constante hacia iniciativas de erradicación de la DCI. Lo curioso es que a pesar de la coincidencia en el mandato y en los objetivos de sus agendas institucionales, estas agencias no actúan coordinadamente. Si bien existen algunos ejemplos de acciones conjuntas en temas específicos, de manera general y frente al problema de la desnutrición, también se puede afirmar que –al igual que el estado– estas agencias han llevado a cabo acciones desarticuladas. En el caso analizado, entre la FAO, UNICEF y PMA no existió una articulación programática como para presentar una única estrategia de combate a la DCI a partir del 2007.

Durante la vigésimo sexta Asamblea General de la ONU (2007), en Nueva York, a menos de un año de su posesión, el mandatario ecuatoriano criticó la “agenda mínima” de los ODM por considerarla demasiado limitada. Señaló que “frente a las profundas asimetrías sociales y económicas que vive el planeta [había que] ir mucho más allá de tales mínimos, profundizando los objetivos e incorporando muchos otros” para no limitar “las aspiraciones de cambio social” (discurso 10). Según estudios del Banco Mundial para cumplir la “meta mínima” establecida en el primer objetivo de los ODM, el Ecuador debería llegar al 2015 con 12% de DCI (Banco Mundial, 2007: 10).

Este nuevo Gobierno había expresado una posición abiertamente crítica sobre el rol de los organismos internacionales, especialmente de los organismos financieros en las políticas internas, este rol se interpretaba como una injerencia externa no deseada y por lo tanto como una pérdida de soberanía para el país. En la construcción discursiva del “nuevo país” recuperar la soberanía implicaba recuperar el manejo por parte del estado de los sectores estratégicos y de los recursos relacionados a dichos sectores; así también, la institucionalización de varias actividades relacionadas con instrumentos de políticas públicas que se habían implementado en los últimos años mediante acuerdos con actores no gubernamentales. En la práctica esto condujo a la expansión de las funciones y de la estructura del estado. Hay que recordar que la subida al poder del nuevo Gobierno ocurrió en medio de un excepcional ascenso de los precios internacionales del petróleo. Desde el inicio de su gestión, el Gobierno, implementó varias reformas a la política petrolera y con ellas, amplió la participación del estado en este sector. Además mejoró la recaudación tributaria, por lo que los ingresos fiscales crecieron considerablemente y esto le otorgó al Gobierno una mayor independencia y

capacidad de maniobra en las decisiones de políticas. Como parte de este fortalecimiento institucional y con el fin de ejercer un mayor control de la acción del estado, el Gobierno creó el INCOP (Instituto Nacional de Compras Públicas) y centralizó, a través de este organismo, todas las compras de bienes y servicios para el estado, incluidas las compras de alimentos para los programas del SIAN. Así las compras de alimentos que antes realizaba el PMA por encargo del estado, ahora pasaron a ser realizadas por el mismo estado.

Desde 2004 la Dirección de Investigación y Análisis de la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) realizó varios estudios sobre indicadores sociales en el Ecuador. En el 2005 la STFS elaboró un informe especial sobre la desnutrición. Los resultados mostraban que las provincias de la sierra central presentaban las más altas tasas de desnutrición, principalmente en las parroquias con mayor concentración de población indígena. Algunos funcionarios de la STFS como J. Sánchez y M. León que habían impulsado la creación del SIAN y conocían de cerca los programas de alimentación y nutrición, ahora formaban parte del gabinete ministerial. Sánchez había participado en la elaboración del componente social del Programa político de Alianza País (2006). Una vez posicionado el Gobierno, J. Sánchez ocupó el cargo de Ministra de Bienestar Social y M. León fue viceministro.

En abril del 2007 el PMA organizó una reunión de alto nivel con Ministros de Estado (MINEDUC, MSP, MIES, MCDS). Allí se presentaron los resultados de la DCI en base a los datos de la ECV del 2006 y de las curvas de la OMS-206. La nueva cifra de prevalencia para el Ecuador era del 26%, una cifra muy superior al promedio latinoamericano que para entonces era del 16%. Había acuerdo sobre “la necesidad de actuar”, también había acuerdo en el planteamiento conceptual del problema (causas, caracterizaciones, formas de medición, prioridades de intervención); éste estaba posicionado como un tema de competencia de autoridades públicas específicas y había la comprensión de que tales autoridades estaban en capacidad de solucionarlo, por lo tanto estaba allanado el camino para su inscripción en la agenda gubernamental (Roth, 2007: 61). Sin embargo parecía que aún no había llegado el impulso final para asumir la reducción de la DCI en la agenda de decisiones. Durante la reunión se percibió que los ministerios del área social tenían distintas prioridades. Quizá la Ministra de Bienestar

Social era la actora con más convencimiento respecto a la necesidad de establecer una política contra la DCI, pero tenía reparos en cuanto a la firma de un acuerdo dentro de la iniciativa regional y la agenda del PMA. Además la STFS acababa de convertirse en Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y la prioridad de la titular del MCDS era reestructurar el Bono de Desarrollo Humano (BDH) pues el incremento de éste tanto en monto como en número de beneficiarios, había sido una oferta de campaña. Los representantes del MINEDUC consideraban que no tenían competencia respecto a los grupos de niños menores de cinco años y además tenían por delante toda la reforma educativa. La Ministra de Salud, entendía la necesidad de reestructurar el PANN 2000 y estaba dispuesta a avanzar en base a los acuerdos de la REMSAA. Así, aunque había un consenso respecto al problema público que requería la intervención estatal, para su inscripción en la agenda de decisiones, todavía hacía falta la concurrencia de las jerarquías de prioridades de los cuatro ministerios convocados (Roth, 2007: 115).

A mediados de 2007, el Ministerio de Bienestar social cambió su denominación a Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y entre otras innovaciones, inició un proceso de reestructuración del programa Aliméntate Ecuador con un aumento de cerca del 70% en su presupuesto, mejoró el sistema de selección de beneficiarios y el contenido nutricional de las entregas. También el PAE aumentó la cobertura en número de días y en número de escuelas atendidas con incrementos similares en su presupuesto. El PANN 2000 pasaba por un proceso de evaluación externa, por lo que durante el 2007 sufrió una contracción. Éste dejó de ser una unidad ejecutora externa y se institucionalizó dentro del MSP, como parte de la recuperación de la rectoría de esta entidad en los temas relacionados con salud y nutrición (Senplades: PND, 2007: 105).

En marzo de 2008 el PMA organizó el foro “Ecuador, hacia la erradicación de la desnutrición infantil” al que asistieron expertos, funcionarios de carrera y técnicos de los programas de alimentación, y algunos ministros y viceministros, aunque no de manera permanente. Al final del foro quedó claro que la respuesta gubernamental al problema de la DCI no se enmarcaría dentro de la iniciativa regional promovida por el PMA. Las autoridades políticas tenían poco interés en aliarse a esta iniciativa, la controversia no era explícita, pero las constantes dilaciones a la firma de un acuerdo conjunto dejaban ver que los actores gubernamentales, especialmente del MIES y del MCDS no veían como deseable una intervención conjunta con el PMA. Esta valoración

es una condición necesaria para posibilitar la puesta en marcha de acciones interinstitucionales coordinadas (Meny y Thoenig 1998: 115). ¿Por qué el gobierno atiende ciertas demandas e ignora o dilata la decisión sobre otras? En este caso podría decirse que la dilación respondía a los valores promovidos por el nuevo Gobierno. Como se describió en el Capítulo anterior, el nuevo Gobierno planteaba la soberanía de las decisiones como parte de la solución “al problema del neoliberalismo”: las agencias internacionales y su intervención en asuntos de política eran vistos como injerencias no deseadas. Había la convicción además que el equipo de gobierno tenía el conocimiento y la experticia necesarios para formular las políticas en base a una agenda propia.

### **La DCI en la agenda de Gobierno o en los planes nacionales**

En un sistema de planificación centralizada el Plan Nacional puede asumirse como la agenda de Gobierno. En Ecuador este plan es de cumplimiento obligatorio para las entidades del estado. En el PND 2007-2010 ya constaba la meta de “reducir la desnutrición crónica infantil en un 45% hasta el año 2010”. El indicador base de la DCI presentado en ese Plan era del 18,10% y la meta sería bajar al 10% la prevalencia en cuatro años de gobierno. Las cifras que se presentaron en el PND 2007 sobre la DCI correspondían a los indicadores calculados según el estándar OMS/NCHS 1978. En el PND se reconocía que entre 1998 y 2006, la prevalencia de la desnutrición crónica en el Ecuador se redujo en 10 puntos (es decir a más de un punto por año). Se enfatizaba además en que el problema de la desigualdad y la exclusión social se reflejaba en las altas prevalencias registradas en el sector rural y en la población indígena (Senplades, 2007: 99). Como se vio en el Capítulo anterior, en aquel PND los argumentos y justificativos para la acción del estado en políticas públicas partían de los postulados de la teoría del desarrollo humano con algunas referencias al enfoque en las capacidades, se consideraba que la desnutrición impedía generar otras capacidades “que permiten el impulso inicial para el desarrollo. Se asume que “si las personas no están adecuadamente nutridas, no podrán aprovechar la educación y sin ésta cualquier desarrollo es impensable” (Senplades, 2007: 99). Por otro lado también se define el desarrollo “como el fomento de las capacidades y las libertades de las personas en el marco de los derechos humanos” (Sen, 2000 *cit pos* Senplades, 2007: 98). Si el desarrollo es el fomento de las capacidades y las capacidades son el impulso inicial para

el desarrollo ¿cuál es aquí la hipótesis causal? Parecería que lo que genera esta aporía entre desarrollo y capacidades, es la permanencia de una visión del desarrollo como modernización y progreso técnico, este sería un efecto de la *doxa* que sirve de sustrato cognitivo para los planificadores del *buen vivir* a pesar del uso constante del lenguaje de las capacidades:

La desnutrición de niñas y niños se encara como un estado que es frecuentemente parte del proceso multidimensional de pobreza. La presencia de deficiencias nutricionales en los menores de tres años e incluso durante el embarazo afecta negativamente la fortaleza física y la habilidad cognitiva. De esta forma, una nutrición inadecuada conduce a una privación de las capacidades básicas que permiten a las personas desarrollar funcionamientos mínimos con las subsecuentes consecuencias de deterioro de las posibilidades de desarrollo individual y colectivo (Cic Senplades, 2007: 98. Subrayado añadido).

En el Plan Nacional del Buen vivir del 2009 se afirma que “la construcción y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades es un eje estratégico del desarrollo nacional y una condición indispensable [...] del Buen Vivir”. Se señala además que “las propuestas constitucionales podrán hacerse efectivas solamente a través de políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población; la generación de infraestructura y la prestación de servicios de salud; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles [...]” (Senplades, 2009: 162). Esta “estrategia de desarrollo heterodoxa” tendría como “fines últimos la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas (Senplades, 2009: 84). Así, con la aparición del *buen vivir* como referencial institucionalizado para las políticas, la construcción lógica se modifica: las capacidades son una estrategia, es decir un medio para el desarrollo, la estrategia de desarrollo es un medio para el *buen vivir* y para la realización de capacidades. Pero aún no está claro si la ampliación de las capacidades es un instrumento para o un resultado del desarrollo.

Las ideas contenidas en el PNBV incorporan muchas de las críticas a la visión neoliberal y crematística del desarrollo, sin embargo varias de las conceptualizaciones allí presentadas parecerían estar aún fundamentadas en la *doxa* del desarrollo económico, en su visión modernizante. Aunque se reemplacen muchos términos, las conexiones lógicas no logran engarzar adecuadamente (en forma de algoritmos) los derechos, las capacidades, el desarrollo y el *buen vivir*.



El marco analítico propuesto en el Capítulo II ayuda a ordenar estas conexiones que son claves para estructurar las políticas: asumir los derechos como el objetivo de la acción pública y asumir la ampliación de capacidades como estrategia para alcanzar dicho objetivo, ayuda a evitar la confusión entre medios y fines.

En el PNBV 2009 se afirma que las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi registran las tasas de DCI más altas del país (superiores al 40%) “probablemente como resultado de concentrar en su territorio una gran proporción de población indígena, pobre en su gran mayoría”. Con mención a un estudio del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, se corrobora que “la desnutrición de la niñez ecuatoriana es un mal sobre todo serrano, indígena y rural”. Se trata de poblaciones que viven en “zonas con poco acceso a servicios de agua potable y saneamiento, tienen bajo nivel educativo y son ancestralmente pobres” (Viteri, 2008 *cit pos* Senplades, 2009-2013: 164). Entre los niños y niñas indígenas hijos de madres sin instrucción, el 93,9% estaría desnutrido (UNICEF, 2009 *cit pos* Senplades, 2009-2013: 143). Para hacer énfasis en la desigualdad de los resultados sociales se presentan varias estadísticas que permiten observar el impacto diferenciado de la desnutrición por pertenencia étnica, por área de residencia y por región geográfica.

En el PNBV 2009 se mantiene la meta de “reducir en un 45% la DCI hasta el 2013, esta meta sería el resultado de la aplicación de una nueva política de alimentación y nutrición<sup>97</sup>. El indicador usado para fijar la meta es la prevalencia del **25,8%** calculada según los datos de la ECV 2006 para niños y niñas menores de 5 años (Senplades, 2009: 143 y 444). Esta cifra ya está calculada según los parámetros OMS-

---

<sup>97</sup> Política 2.1. Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales. Lineamientos: a. Integrar los programas estatales dispersos en un programa nacional, que considere la diversidad cultural así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave / b. Coordinar adecuadamente los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos. / c. Promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados al programa nacional de alimentación y nutrición. / d. Promover la asistencia a los controles médicos mensuales de las madres embarazadas para prevenir la malnutrición prenatal, así como para entregar suplementos alimenticios básicos en la gestación. / e. Promover la lactancia materna exclusiva después del nacimiento e implementación de bancos de leche materna a escala nacional. f. Articular mecanismos de información sobre la importancia del control mensual y programas de alimentación para infantes que evidencien desnutrición temprana. / g. Fortalecer los programas educativos dirigidos a toda la población, relacionados con la calidad nutricional para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos. / h. Apoyar al desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales (Senplades, 2007-2010; 175).

2006 y coincide con otros análisis hechos por académicos y ONGs nacionales que trabajan en esta área de políticas. Este indicador del 28,3% de prevalencia servirá como línea de base para la futura Política de Erradicación de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (PRAMIE). En el PNBV 2009 se señala además que sin plan, –es decir sin una política explícita para erradicar la desnutrición infantil– la reducción de la DCI en menores de cinco años sería apenas de 2,8 puntos (es decir que inercialmente el país llegaría a una prevalencia del 23% en el 2013) mientras que con una política explícita la reducción sería de 11,61 puntos en cuatro años, es decir 2,9 puntos por año, hasta llegar a una prevalencia del 14, 2% en el 2013 (Senplades, 2009: 175). Recordemos que el PNBV del 2009 fue la ocasión para una recomposición de las prioridades del Gobierno Nacional que ahora contaba con un nuevo marco normativo en el que la función ejecutiva disponía de mayores facultades para la formulación de políticas acordes al modelo de desarrollo que se había plasmado en la ENLP.

#### *La inscripción de la DCI en la agenda de decisiones del Ejecutivo*

Actualmente en Ecuador la Presidencia de la República y la Asamblea Constituyente son los actores políticos con mayor capacidad de decisión sobre las políticas públicas. La Presidencia es la instancia más importante de decisión sobre la política social<sup>98</sup>. Por su parte la Asamblea Constituyente, dispone el marco legal que permite viabilizar las políticas y programas propuestos anualmente por el Ejecutivo y sus ministerios. Con una amplia mayoría de asambleístas del partido de Gobierno, las propuestas del ejecutivo han tenido vía libre para instrumentalizarse.

---

<sup>98</sup> Mientras para los defensores de la Constitución del 2008, ésta supera el llamado hiper-presidencialismo -característico de la época neoliberal- debido a que establece pesos y contrapesos tanto con el legislativo como con la sociedad civil, al crear la función de “Participación Social y Ciudadana, [que] establece el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones, planificación y gestión pública y en el control de las funciones y funcionarios públicos. [Como] mecanismos de democracia directa que complementa a la representativa. [y que además] crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] como la forma orgánica a través de la cual se concreta esta nueva función del Estado; que actúa como contrapeso de las otras funciones del estado, particularmente, del Ejecutivo” (Muñoz Jaramillo, 2009; 22-23). En cambio, otros críticos observan un presidencialismo reforzado debido a que se otorga al ejecutivo las facultades exclusivas en áreas de política como por ejemplo la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, la determinación de un modelo de desarrollo y la planificación de las políticas relacionadas a ese modelo; la capacidad de incidencia en la definición de la política pública por parte de la sociedad aunque aparece como reforzada, al mismo tiempo es limitada a las regulaciones, instancias y mecanismos dispuestos por el ejecutivo. El poder de veto del ejecutivo sobre leyes y resoluciones del poder Legislativo, la posibilidad de aplicar la llamada “muerte cruzada” en caso de no allanamiento o indecidibilidad entre ambos poderes (véase Echeverría, 2009: 16).

El 12 de junio del 2009 el Gobierno declaró “la lucha contra la desnutrición”. Ocurrió en Tixán, una localidad de la provincia de Chimborazo, identificada entre las parroquias de más alta prevalencia. Según el Gobierno, esta lucha sería un “punto de apoyo del desarrollo integral” del país (El Ciudadano, 2009). Aunque desde enero de ese año, en los altos niveles de Gobierno, especialmente en el Consejo Sectorial de Desarrollo Social ya se venía discutiendo la puesta en marcha de una política para reducir la desnutrición. En abril se formuló un perfil para el diseño y la focalización de una estrategia y se conformó una comisión de seguimiento. En mayo se iniciaron estudios más detallados para establecer una línea de base y a inicios de junio se presentó la propuesta a la presidencia que luego la anunció públicamente.

A decir de la responsable técnica: “la inclusión de la política en la agenda fue una “decisión del presidente” quien delegó a la ministra “la responsabilidad de encabezar la estrategia” (entrevista 14). Para entonces la Ministra del MIES se había convertido en una figura clave de la política social del Gobierno. Como autoridad pública mantenía una posición privilegiada con respecto a los centros de decisión pública, su extenso conocimiento sobre el problema y su capacidad de influencia, le llevaron a jugar un rol decisivo. Sánchez podría identificarse como una mediadora de sentidos entre el nivel sectorial y el nivel central. Esta intermediación puede verse, no tanto entre “coaliciones” como entre distintos niveles y actores institucionales dentro de esta área de políticas.

Así, aunque el problema de la DCI estuvo en la agenda de un régimen internacional y en la agenda de las agencias de desarrollo por largo tiempo, y pasó a formar parte de la agenda pública en Ecuador desde la adopción de los ODM en 2000, o fue parte de las políticas establecidas en la agenda gubernamental del 2007, su inclusión en la agenda de decisiones solo ocurre después de la entrada en vigencia del nuevo PNBV del 2009 y de la aparición de una estrategia nacional de largo plazo. Si se presta atención a los argumentos que justifican esta intervención (tanto en los discursos oficiales como en la propuesta técnica) parecería que la búsqueda de una solución para la DCI entra en la agenda de decisiones no por considerarla la negación simultánea de varios derechos del *buen vivir* proclamado en la Constitución en 2008 sino porque la DCI se considera un obstáculo para el desarrollo de capacidades cognitivas las mismas que a su vez son necesaria para el cambio de la matriz productiva, pues se intenta

desarrollar un modelo de acumulación en el cual, a futuro, la producción de “riqueza [esté] basada no solamente en la explotación de nuestros recursos naturales, sino en la utilización de las capacidades y los conocimientos de la población” (Senplades, 2012c:11). La inscripción de la lucha contra la DCI en la agenda de decisiones fue un acto voluntario de los más altos funcionarios de Gobierno. La decisión presidencial fue el mecanismo determinante.

Según el enfoque en las capacidades, el análisis de los objetivos sociales establecidos en la agenda gubernamental trata de observar si en la agenda de decisiones, las libertades (incluidas las libertades positivas en forma de garantías sociales) constituyen un fin en sí mismas o un medio para otros fines. Algunas medidas de bienestar pueden ser implementadas no como una forma de ampliar la libertad de las personas sino como una forma de apuntalar el poder de los gobiernos (como el caso presentado por Sen y Dreze en Chile durante la dictadura.), o como forma de mejorar la productividad con fines competitivos (como en el EDBLA descrito por Riesco). Que las libertades tengan un efecto también instrumental para el bienestar (como efectivamente lo tienen) no significa que las medidas de bienestar puedan ser arbitrariamente usadas desde el poder para conseguir otros fines que no sean el propio bienestar y la libertad de las personas. Una nutrición inadecuada es en sí misma la negación de un derecho y un obstáculo para la ampliación de otras capacidades humanas. Su fomento no se justifica tanto por su rol coadyuvante para el desarrollo productivo como por su rol indicativo del grado de libertad y bien-estar alcanzado por una sociedad.

#### *La formulación de una estrategia para la PRAMIE*

Bajo la nueva modalidad de acción coordinada, a inicios del 2009, la responsable del MIES trabajó de cerca con el MCDS, el MSP y con un grupo de expertos para diseñar una estrategia nacional de erradicación de la DCI<sup>99</sup>. Esta iniciativa contaba con una línea de crédito de la CAF, es decir no se financió con gasto corriente ni con fondos propios del fisco. El primer paso fue crear dentro del MCDS una unidad técnica (UT) para integrar los programas de alimentación que seguían dispersos. El junio del 2009 la Ministra Sánchez pasó a ser titular del MCDS y elaboró una nueva Agenda Sectorial de

---

<sup>99</sup> Actualmente la programación y coordinación de la política social involucra a cinco instancias: Senplades; Ministerio de Finanzas; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Consejo Multisectorial Social; y, ministerios que conforman el consejo multi-sectorial (Educación, Salud, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Relaciones Laborales). (Senplades, 2013).

Desarrollo Social 2009–2011. Esta agenda se definió bajo las orientaciones normativas de la nueva Constitución y programáticas del PNBV 2009-2013 (MCDS, 2009: 4). Para la Ministra, las prioridades de la Agenda se establecieron con el fin de “compensar la brecha histórica en el acceso a la salud y a la educación. Mejorar el acceso a la educación implicaba comenzar desde muy temprano con la nutrición en la primera infancia” (entrevista 10).

La propuesta formal de política fue presentada a la Senplades para su aprobación y consiguiente asignación de fondos. Este proceso contó con el acompañamiento técnico de Senplades y de la FAO. Los técnicos siguieron una metodología de planificación basada en la matriz de marco lógico y con base en el esquema causal de la OMS. Así se identificaron los factores causales de la DCI en Ecuador (ver más adelante MCDS, 2009) y se conformó la Unidad Técnica (UT) para la gestión de la Estrategia desde el MCDS. Esta “política pública debía involucrar al conjunto de sectores relacionados con esa multi-causalidad [...] en territorios donde la distribución del problema está más extendida y sea más severo” (UT-INTI, s/f: 3-4). Así surge el INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral) como instrumento operativo de la PRAMIE. La UT estaba conformada por funcionarios con amplia experiencia en el tema. Varios habían trabajado para los programas de alimentación y nutrición y contaban con expertos de amplia trayectoria en el estudio y análisis de la desnutrición en el país, en ambos grupos se pudo identificar actores que mantenían una posición crítica frente al rol asesor de las agencias de Naciones Unidas, especialmente del PMA, por la ineficacia de los programas anteriores. El MCDS estableció además una alianza con el programa piloto MIES –USFQ para el desarrollo del suplemento de micronutrientes llamado Chispaz<sup>100</sup>. El INTI se concibió como un programa de “segundo piso”, es decir como un programa que agrupaba y coordinaba a otros programas de distintas unidades ministeriales y los orientaba en torno a un mismo objetivo. Su estrategia consideraba además la incidencia de la anemia en mujeres embarazadas y en niños, así como el problema del sobrepeso y la obesidad, el objetivo inicial era combatir la “malnutrición” y no solo erradicar la DCI (MCDS, 2009). La formulación de la política y el diseño del INTI son ejemplos de una orientación tecnocrática en esta etapa del proceso. En este caso, más que cambios

---

<sup>100</sup> Chispaz es un complejo de micronutrientes que se suministra dos veces al año (mayo y octubre) durante sesenta días (sin fines de semana) y está dirigido principalmente a evitar la prevalencia de la anemia.

incrementales en la hechura de las políticas se observa un interés por formular desde el principio una solución óptima y técnicamente construida. Se registra la intervención de varios expertos (nacionales y extranjeros), así como consejeros profesionales y académicos, esto le dio a la intervención un estatus de validez técnica y de legitimidad operativa (Meny y Thoenig, 1992: 134).

Ahora bien, siguiendo el marco analítico del proceso de las políticas presentado en el Capítulo I, interesa aquí conocer ¿Quiénes participaron en el proceso y quiénes fueron excluidos? Para llevar a cabo el proceso de esta política se conformó un Consejo Multisectorial (CM) compuesto por cinco ministerios, además del BEDE, el CNNA y la SENPLADES. El CM sería el encargado de tomar las decisiones y transferirlas a sus distintos ámbitos de competencia ministerial, mientras que la UT sería la encargada de la coordinación y seguimiento de la implementación de tales decisiones. Este es un claro nivel meso del proceso. En toda la etapa de formulación se observa una apertura desde el tradicional “sector social” de las políticas hacia nuevos actores institucionales, se buscaba que el espacio de la política se amplíe para articularse en sentido vertical con gobiernos locales y con otras organizaciones locales de la sociedad civil. No se observa con claridad el funcionamiento de un subsistema de políticas relacionadas al derecho a la alimentación, parecería que estas articulaciones iniciales podrían conducir a la configuración futura de un subsistema, aunque de hecho, como se ha visto en los apartados anteriores se pueden identificar actores que han estado trabajando por años en iniciativas relacionadas al problema de la desnutrición. Las responsabilidades específicas de los actores institucionales correspondían a las funciones tradicionales de cada ministerio como se puede ver en el siguiente cuadro:

**Tabla 6. Funciones y competencias de actores en la PRAMIE**

MSP	Atención a mujeres embarazadas: Controles prenatales. Atención del parto. Atención y seguimiento a recién nacidos hasta 1 año. Complemento (Mi papilla) y suplemento (Chispaz). Bono de salud.
MIDUVI / BEDE Gobierno locales	Construcción de viviendas Provisión de agua y saneamiento.
MIES	Equipamientos de Centros de desarrollo Infantil; Suplemento Chispaz Promoción de hábitos de alimentación saludable. Programa de Desarrollo infantil CNH “creciendo con nuestros

	hijos” con enfoque nutricional.
MAGAP	Seguridad alimentaria: huertos familiares (Con apoyo FAO)
ME	Alimentación pre-escolar (5-6 años) y escolar Alfabetización y pos alfabetización de mujeres adultas en edad fértil
MCDS	Coordinación general. Programa Nutriendo el desarrollo
GOBIERNOS LOCALES	Agua potable Alcantarillado
CNNA. Agencias de Cooperación (FAO-UNICEF). Organizaciones Sociales.	Veeduría y control. Pacto social por la nutrición

**Elaboración:** la autora en base a documento UT-INTIc.

Como anoté en el Capítulo I, la etapa de formulación de las políticas incluye dos momentos importantes de decisión: valoración de objetivos y definición de alternativas. El objetivo específico del INTI fue “mejorar la situación nutricional de la población con énfasis en los niños menores de cinco años a través de una intervención multisectorial articulada dirigida a prevenir la desnutrición desde la concepción en el vientre materno” (MCDSb, 2009: 12). Si aplicamos el enfoque en las capacidades, los objetivos específicos de una política de garantía de derechos sociales tendrían que estar orientados a superar los obstáculos que enfrentan las personas para ejercer los derechos del *buen vivir*, en este caso se trataría de superar los obstáculos (factores causales) que determinan el problema, pero también tendrían que estar orientados a garantizar el acceso a los bienes y a promover la conversión de esos bienes en ventaja. En el estudio de caso se observa que la multi-causalidad hizo evidente la necesidad de interacción entre distintos sectores pero no sirvió de base para analizar ni los derechos ni los obstáculos de las personas para ejercer esos derechos. En lugar de este análisis: (causa del problema-obstáculos-factores de conversión-titularidad-capacidad) la funcionaria responsable afirma que el equipo técnico asumió “un enfoque en la demanda”. La necesidad de ordenar la acción generó un diseño por componentes, que trataba de “articular la oferta institucional” de la agenda social con las “demandas de los territorios”. Las demandas se identificaron a partir de los déficits que los territorios presentaban en los registros estadísticos con respecto a un conjunto de indicadores sociales (prevalencia de la DCI, pobreza por ingreso y por NBI, etnicidad, etc. tomados del Censo 2001 y ECV 2006). Para el establecimiento de metas y controles institucionales se utilizó el modelo de Gestión por Resultados (GPR). La formulación siguió el esquema causal pero no se relacionaron las causas con los derechos. Se

identificaron actores y competencias institucionales relacionadas a las supuestas “demandas”. La evaluación *ex ante* consistió en un análisis costo-beneficio, entendiéndose como beneficio la rentabilidad política y social de la intervención (entrevista 14). La principal restricción en el diseño de la PRAMIE y del INTI fue su focalización en las áreas de mayor prevalencia.

Desde el referencial de las capacidades y según el marco normativo nacional, la formulación de alternativas así como la decisión sobre una sola alternativa (fases del proceso de las políticas), requiere de algún método democrático de elección colectiva en el que participe un conjunto plural de actores, incluidos los propios afectados por el problema público en cuestión. Antes de pasar a la materialización de los derechos sociales en políticas se requiere emprender un proceso de discusión y razonamiento público que permita realizar valoraciones y evaluaciones acotadas en cada contexto. En el caso analizado lo que se observa es un ejercicio tecnocrático, entre actores institucionales, en el que la información sobre los sujetos de la política y el territorio procedió de fuentes secundarias y no precisamente actualizadas. Un proceso de formulación como el que sugiere el enfoque en las capacidades y el que se establece en la Constitución, incluiría información directa sobre las demandas de los distintos actores, la evaluación de esas demandas y los derechos implicados en esas demandas, así como la necesidad de comprender y atender los potenciales conflictos.

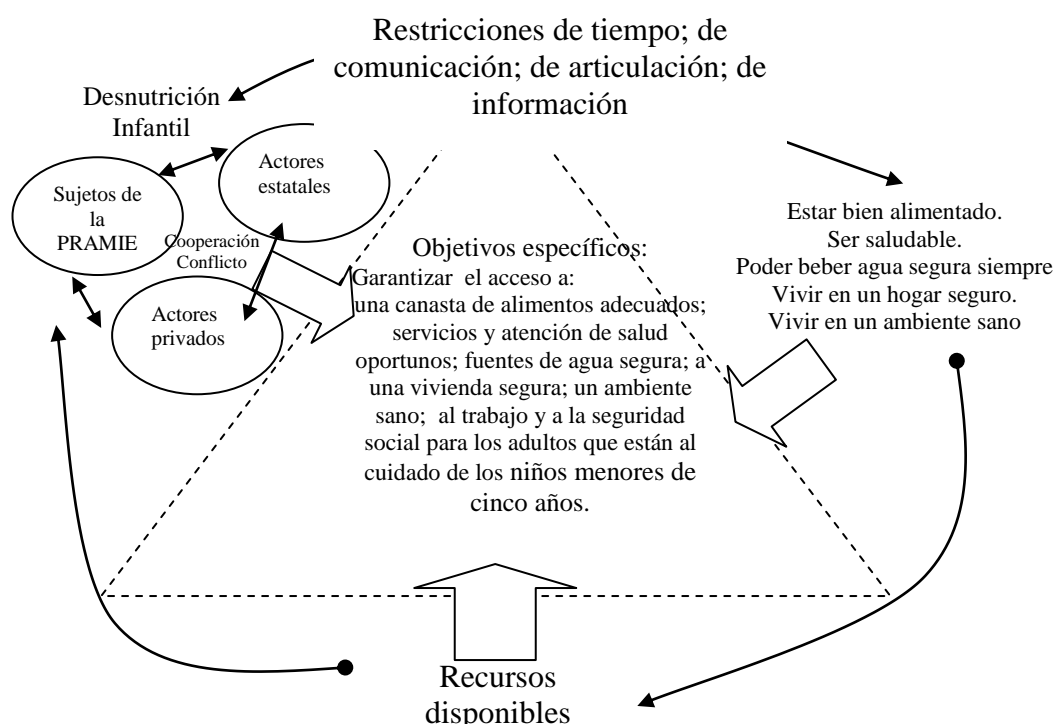
Recordemos que, según el enfoque en las capacidades, cuando los derechos sociales se asumen como objetivos el análisis debe incluir también la evaluación los medios para alcanzar esos objetivos y su sostenibilidad: ¿se pueden financiar de manera sostenible las prestaciones que garantizan derechos sociales mediante préstamos externos? La sostenibilidad no fue un objetivo operativo del INTI, existían unos fondos fijos disponibles y éstos debían servir para cuatro años de intervención.

La tarea del *análisis para las políticas* durante la formulación, incluye articular el marco constitucional con el mundo real, estableciendo las restricciones entre lo deseable y lo factible. En esta articulación puede ser necesario priorizar las intervenciones ¿Cómo podemos garantizar, en este contexto, con estos recursos, estas titularidades? ¿Y una vez garantizado el acceso cómo podemos promover la transformación de estos bienes en ventajas y en capacidades? ¿Cuáles de estas capacidades priorizaremos? ¿Cómo identificaremos a los sujetos prioritarios de la



política? ¿A través de qué tipo de bienes y servicios es posible potenciar la complementariedad entre capacidades? Solo la presencia simultánea, en una misma arena de acción pública de los actores plurales implicados en este proceso, permitiría la consideración simultánea del conjunto de derechos en juego y se abriría la posibilidad, siempre contingente, de llegar a acuerdos sobre prioridades de acción.

**Figura 12. Valoración de objetivos y ampliación de capacidades en la PRAMIE**



**Elaboración:** la autora

Pero en el caso de la PRAMIE y el INTI no existió una valoración de objetivos, el objetivo vino determinado desde la misma definición del problema y su inscripción en la agenda. La definición política de los problemas públicos determina en buena manera la forma en que estos serán enfrentados, las alternativas, la forma de evaluación y decisión entre alternativas así como los objetivos específicos de las políticas.

En este caso, el proceso tampoco tuvo evaluación de alternativas ni un método de decisión social entre alternativas. Para la formulación de la estrategia la UT analizó varias experiencias exitosas en otros países como México, Brasil<sup>101</sup>, Chile<sup>102</sup> y

<sup>101</sup> Entre 1988 y 2006 México redujo la DCI en 11,5 puntos, (0,63 por año). El Programa Progres a enfocó en las comunidades rurales más pobres con transferencias monetarias condicionadas y el

especialmente la experiencia de Perú<sup>103</sup>. Las similitudes del INTI con la experiencia peruana dejan ver la preferencia de los formuladores por un modelo de intervención de alta efectividad en el corto plazo.

Otra característica central del diseño del INTI fue la necesidad de articulación de la acción interministerial en el nivel local. “Por primera vez los diferentes ministerios del área social trabajarían juntos ya en el territorio” (MCDS, s/f), para ello primero había que informar y persuadir a los actores locales de actuar coordinadamente. La UT organizó una serie de reuniones con los representantes de las direcciones ministeriales a nivel provincial. Este diseño implicó una “multiplicación geométrica” de actores y la necesidad de interacción programática entre distintas funciones y competencias (entrevista14). De la investigación de campo realizada se puede afirmar que esta articulación interministerial realmente llegó a ocurrir, durante la fase de diseño tanto en el nivel central como en el nivel provincial.

Como se establece en el Capítulo II, la formulación es quizá la fase del proceso de las políticas en la que mayor aplicación parece tener el enfoque de las capacidades. Desde esta perspectiva la búsqueda y construcción de alternativas para solucionar el problema de la DCI, no implicaba solamente emprender una campaña para “reducir la

---

mejoramiento de la atención de niños en los servicios de los servicios de salud y las escuelas. En el nordeste de Brasil la DCI descendió del 33,9% en 1986 a 22,2% en 1996 y al 5,9% en el 2006. Con una reducción de un punto porcentual en el primer periodo y de 1,6 en el segundo. Los factores que más contribuyeron para estos resultados fueron; el mejoramiento de la educación de las mujeres, el aumento del poder de compra de las familias más pobres, la expansión de servicios de salud especialmente para madres y niños y el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento (OPS, 2010: 2).

<sup>102</sup> Entre 1960 y 2000 Chile logró erradicar la DI, al pasar desde una prevalencia de 37,0 por ciento a 2,9 por ciento en niños y niñas menores de seis años. Varios factores explican el favorable desempeño de Chile, sin embargo, puede afirmarse que el elemento central en el logro de este resultado fue “la existencia de una política de Estado de lucha contra la desnutrición en el país, aplicada de manera sostenida durante décadas, independientemente de los vaivenes políticos y económicos”. Este resultado se debió en gran medida al consenso técnico logrado en el país respecto al tema de la desnutrición y sobre las políticas y programas más adecuados para enfrentarlo (OPS-2006).

<sup>103</sup> En el 2006, a partir de la iniciativa regional promovida por el PMA, Perú inició una intervención específica para reducir la DCI y hasta 2009 logró reducir en más de seis puntos porcentuales la DCI en zonas rurales. La estrategia CRECER se focalizó en los distritos con pobreza extrema. El esquema del INTI guarda muchas similitudes con CRECER. Se trató de una intervención específica que coordina el trabajo intersectorial, promovió la participación de GADs y desplegó intervenciones sectoriales sobre las determinantes más críticas como la expansión de las coberturas en salud, campañas para mejorar la vivienda y programas de alfabetización. La coordinación intersectorial incluía además a los ministerios, de Trabajo, de la Producción, de Transportes. También seguían el esquema de recoger la demanda social (vía “diagnósticos participativos”) y empatarla con la oferta institucional. Sin embargo para el 2010 el ritmo de la reducción disminuyó y del 18,3% del 2009 (según las curvas NCHS 1978) se alcanzó el 17,9%. (OPS, 2010: 2. Secretaría Técnica de la CIAS, 2011: 8).

DCI en el menor tiempo posible” sino enfrentar el enorme desafío de establecer las titularidades a través de las cuales garantizar los derechos vulnerados en el problema de la DCI, el mismo esquema causal utilizado para la formulación del INTI podría haber guiado a esta identificación, a saber, el derecho al agua, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, a un ambiente sano y al empleo.

**Tabla 7. Causas de la DCI y su relación con los derechos del buen vivir**

	<b>Causas de la desnutrición</b>	<b>Derechos del <i>buen vivir</i></b>
CAUSAS INMEDIATAS	Alimentación inadecuada	A la alimentación.
	Enfermedad	A la salud.
CAUSAS SUBYACENTES	Acceso inadecuado a alimentos	A la alimentación.
	cuidados de salud inadecuados	A la salud
	Insuficiencia en # de unidades de salud y calidad en la atención.	A la salud. Garantías; políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana.
	Instituciones públicas y privadas desarticuladas.	Garantías; políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana.
CAUSAS DETERMINANTES	Limitado acceso a servicios de agua y saneamiento	Al agua Al hábitat y a la vivienda
	Medio ambiente deteriorado.	Al ambiente sano
	Pobreza e inequidad socio-económica.	Al trabajo y a la seguridad social

**Elaboración:** la autora.

Las causas del problema de la DCI, en sus distintos niveles, son obstáculos para el ejercicio de este conjunto de derechos. Además está la disposición constitucional según la cual los instrumentos, programas y servicios relacionados con estos derechos (y con las causas de la desnutrición) constituyen garantías constitucionales. La formulación de *los derechos como objetivos* de las políticas tendría la forma de ampliación de capacidades. Las oportunidades reales o las posibilidades que una persona tiene para perseguir su propio proyecto de vida no están influenciadas solo por los bienes que tiene a su disposición sino también por un rango de factores internos y externos que determinan en qué medida esta persona puede usar esos bienes para vivir la vida que más valora. Existen factores causales que determinan el origen del problema, pero también hay factores que determinan el acceso a los bienes que permitirían reducir el problema y hay factores de conversión que una vez en posesión del bien determinan su

transformación en ventaja. La ampliación de capacidades solo ocurre una vez que se han establecido los mecanismos efectivos para garantizar la conversión de los bienes en ventajas. En contextos en los que las personas enfrentan carencia de bienes y servicios básicos esa ampliación comienza por establecer unas titularidades también básicas.

**Tabla 8. Relación derechos-funcionamientos y titularidades en la DCI.**

Derecho del <i>buen vivir</i>	Funcionamientos para los niños menores de cinco años	Titularidades
A la alimentación	Estar bien alimentado.	Acceso a una canasta de alimentos adecuados.
A la Salud	Ser saludable.	Acceso a servicios y atención de salud oportunos.
Al agua	Poder beber agua segura siempre	Acceso a fuentes de agua segura.
Al hábitat y vivienda	Vivir en un hogar seguro.	Acceso a una vivienda segura
A un ambiente sano	Vivir en un ambiente sano	Acceso a un ambiente sano
A la educación, al trabajo y a la seguridad social	Estar protegido y cuidado.	Acceso a la educación. Acceso al trabajo y a la seguridad social para los adultos al cuidado de los niños.

**Elaboración:** la autora

En diseño y evaluación de alternativas de políticas públicas en el marco de las capacidades pone el acento en los mecanismos para garantizar el acceso real a las oportunidades y en la transformación de los bienes y servicios en ventajas. Esta transformación requiere el análisis situado de los obstáculos (para el acceso y para la conversión) que impiden el ejercicio de los derechos. Estudiando los problemas empíricos, se pueden observar cuáles son los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos que forman parte de ese vector. En este análisis radica la estrategia de las políticas de garantías sociales. Pero si este análisis se realiza centralizadamente, dentro de un equipo de funcionarios expertos con base en cifras (no necesariamente actualizadas ni desagregadas) sobre la cobertura de ciertos servicios básicos y asumiendo la brecha de cobertura como “demanda” ¿cómo iba a ser posible conocer esos obstáculos y la forma en que funcionan los factores de conversión sobre esta base? Este ejercicio analítico requiere de la participación sustantiva de un conjunto plural de actores; entre ellos los sujetos de la política o los afectados por el problema público que la política busca solucionar. En el caso analizado se puede afirmar que, al menos en la fase de formulación, no existió una participación sustantiva de los actores sociales, o del grupo de actores objetivo de la política.

En cuanto a otros actores institucionales, la FAO y UNICEF participaron en este proceso, pero el rol que tuvieron y su influencia en el resultado final son objeto de distintas valoraciones; por ejemplo para la Gerente de la UT estas agencias contribuyeron con ciertos recursos, pero no participaron en las decisiones ni impusieron metas, los organismos de cooperación debieron adecuarse a los requerimientos de diseño ya definidos por el Consejo Multisectorial. Este arreglo sería parte de la recuperación de la rectoría sobre las políticas y suponía un cambio en las relaciones de poder con los regímenes internacionales: “esta era la visión del Presidente” (entrevista 14). Para el funcionario de la FAO en cambio, la agencia brindó un apoyo sustantivo al proceso de formulación de la estrategia de la política<sup>104</sup>. Estas percepciones mutuas y distintas sobre el rol de los actores en el proceso muestran cómo incluso en la etapa de las definiciones técnicas hay lugar para la política mediante las interacciones.

Ni en el proceso de puesta en la agenda, ni en la formulación de alternativas se pueden identificar claramente un subsistema de políticas y las “coaliciones de política” en pugna por definir la situación. No se distinguen conjuntos de actores que compartan “un mismo sistema de creencias” y estén en conflicto con otros grupos dentro del área o subsistema de política. Se observa si, la intención de no adscripción a las iniciativas de las agencias de cooperación, no porque la acción se enmarque dentro de distintos sistemas de creencias respecto al problema, sino porque había una valoración distinta del rol de estos organismos. Desde una posición de “soberanía” los actores del Ejecutivo se habían propuesto llevar a cabo autónomamente la fase de formulación de la política. Se diría que en la etapa de formulación de alternativas existió una visión hegemónica sobre el problema y sobre la solución. En el proceso de las políticas la siguiente etapa a la formulación de alternativas (en plural) sería la decisión entre alternativas, pero en este caso puesto que no existieron varias alternativas de solución en competencia, sino un solo modelo de intervención diseñado centralmente, la siguiente etapa fue “socializar” el modelo con los actores locales para asegurar su alineamiento dentro del campo de acción que pretendía crear la política.

---

<sup>104</sup> A decir del directivo de la FAO, esta Agencia de Naciones Unidas, facilitó herramientas para la construcción de una estrategia basada en evidencias (estudios comparativos y línea de base) y sobre todo promovió la construcción de la metodología y del sistema de monitoreo y evaluación (SME) del Programa. Además tuvo participación directa en la implementación en coordinación con el MAGAP para el componente de seguridad alimentaria y huertos familiares (entrevista 21)

## CAPÍTULO V

### **NIVEL MICRO: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN ACELERADA DE LA MALNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR (PRAMIE)**

#### **Introducción**

En este Capítulo se presenta un análisis del nivel micro del proceso de la PRAMIE. El análisis aquí se refiere al rol que juegan distintos actores en la implementación de las políticas. Se trata de identificar el impacto de individuos particulares en los resultados del proceso de la PRAMIE. El análisis ofrece una descripción de las interacciones entre agencia y estructura; se interesa por observar cómo la política, a través de distintos instrumentos, finalmente llega a sus destinatarios. Se observa el rol de los funcionarios locales y las diversas maneras en que las políticas impactan en la vida cotidiana de una población, en la experiencia individual de los habitantes de un territorio (Ozlak, 2011).

En este Capítulo se describen los principales componentes de la estrategia y se presentan algunos resultados. Todos los resultados se basan en estudios y fuentes gubernamentales. De esta revisión surge la siguiente conclusión: durante el periodo de la intervención (con política) la DCI habría disminuido a un ritmo mucho más lento que en periodos anteriores (sin política). Además se observa un inexplicable reemplazo del indicador de línea base de la estrategia. Al final de este apartado describo también la nueva estrategia establecida para erradicar la DCI en el periodo 2013-2017.

En el cuarto apartado incluyo un breve estudio de tipo etnográfico acerca de la implementación de la EAN. El estudio está realizado en dos comunidades y en las oficinas ministeriales de la capital de Cotopaxi, una de las provincias priorizadas para la intervención. Con este análisis trato de complementar la investigación programática de la política al ilustrar su implementación con situaciones del contexto, al observar sus efectos particulares en la vida de la gente y al recoger el punto de vista y las historias de vida de las personas que son sujetos de la política. Esta forma de análisis muestra la interacción entre los individuos, los actores locales que intervienen en el proceso de las políticas y las instituciones, las normas y las regulaciones más estructurales.

Frente a estos hallazgos, en las conclusiones de esta tesis, reflexiono acerca de los elementos y decisiones del proceso de la PRAMIE que podrían haber influido en sus

resultados. Comparo la información recogida con los elementos conceptuales del enfoque de capacidades presentado en el Capítulo II y elaboro algunas hipótesis.

Análisis micro del proceso de la PRAMIE: como se ha visto, la formulación de la estrategia en el nivel supra-ministerial generó nuevos programas y proyectos que debían ser implementados por cada ministerio en el territorio.

### **Instrumentos y componentes de la estrategia de intervención.**

Como resultado del esfuerzo de articulación en el nivel meso se determinaron los componentes e instrumentos de la estrategia, siguiendo el análisis multi-causal y con la información secundaria disponible:

**Tabla 9. Componentes de la PRAMIE**

<b>N°</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>% INCIDENCIA</b>	<b>INSTITUCIONES</b>
1	Hogares con acceso a servicios de <b>agua potable, saneamiento</b> y vivienda Soluciones definitivas de agua apta para el consumo humano. Soluciones intermedias de agua apta para el consumo humano para zonas dispersas y con dificultad para acceder en el corto plazo a sistemas de agua	30%	MIDUVI BEDE MUNICIPIOS
2	Niños/as menores de cinco años y mujeres con acceso a <b>servicios de salud y nutrición.</b> Alimentación complementaria, lactancia materna, aumento del control de niños/as y mujeres embarazadas	20%	MSP MIES
3	Niños/as menores de 5 años con oportunidad de <b>desarrollo infantil</b> y familias apoyadas en su rol de crianza.	<i>Ídem</i> componente 5	MIES
4	Familias y productores mejoran su <b>producción y consumo de alimentos</b> saludables.	10%	MAGAP MIES
5	Niños/as menores de 5 años con acceso a educación inicial y <b>sus madres con acceso a servicios complementarios de educación.</b>	30%	MIES MINEDUC,
6	Comunidades y sus organizaciones involucradas en intervenciones territoriales, <b>ejerciendo sus derechos ciudadanos.</b>	10%	MIES CDNNA OSSC (Organizaciones de la Sociedad Civil)

**Fuentes:** FAO 2012 y UT-INTI b. **Elaboración:** la autora. (Énfasis añadido).

Es previsible que a mayor número de actores participantes en el proceso disminuya la capacidad de control sobre la acción futura, en el caso del INTI, se buscó reducir esa complejidad, e incertidumbre, a través de alinear la acción dentro de un mismo plan operativo local. Con el aporte de FAO, se contrataron coordinadores del programa en

territorio quienes debían consolidar las formas de coordinación local y promover la elaboración del plan operativo. Para ello debían realizar encuentros y generar diálogos entre los directores provinciales de los cinco ministerios involucrados para acordar las interacciones de la intervención. A decir de una coordinadora hubo poca guía por parte de la UT-INTI para el desarrollo de estas funciones, no hubo una metodología definida para la concertación de actores ni para la elaboración de un plan con tal pluralidad de actores. De todas maneras fue posible llevar a cabo estas funciones debido a que una vez en el territorio, el encuentro y la comunicación entre los distintos niveles y sectores es mucho más fácil de lo que suele pensarse en el nivel central. Sin embargo, el tener mayor claridad desde el principio sobre el diseño operativo habría ahorrado mucho tiempo para la implementación. Finalmente fueron los mismos coordinadores con el apoyo de FAO los que definieron normativamente una metodología de intervención en el territorio (entrevista 18).

En su primera fase (2009-2010) el INTI se focalizó en ocho cantones de las tres provincias con mayor prevalencia de la DCI: Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi. A fines del 2009 la Dirección de Investigación del MCDS realizó un análisis de línea de base en el Cantón Sigchos de la Provincia de Cotopaxi donde la prevalencia de la DCI era de 54%. El estudio evidenció una “concentración espacial problemática” en la parroquia Chugchilán donde la prevalencia era del 65%. Entre las comunidades con mayor número de niños desnutridos estaban Moreta, Chinalo Bajo y Chinalo Alto. Este estudio sirvió de punto de partida para las acciones en toda la provincia. La meta específica para este cantón era reducir en 1,7% anual la prevalencia de la DCI del 54 al 45% y disminuir la desnutrición crónica severa del 20% al 13,44% (MCDSb, 2009: 3-12).

Se diseñó una “estrategia de corto plazo para Sigchos” con todos los representantes ministeriales de la provincia quienes elaboraron una matriz de oferta y demandas intersectoriales en la que se delimitaban las competencias de cada ministerio y se establecía las acciones que cada entidad necesitaba que fueran implementadas por parte de los otros actores ministeriales para cumplir con los objetivos en cada componente. Este acuerdo programático inicial dio paso más tarde a la implementación de la estrategia en toda la provincia. Este proceso muestra ciertamente un buen ejemplo de acción interinstitucional coordinada en la etapa de formulación. Precisamente, este



aspecto de la articulación ha sido resaltado por la FAO, y se ha presentado a nivel internacional como un caso exitoso de lucha contra la DCI (FAO, 2012).

*Componente N° 1: Acceso al agua potable, saneamiento y vivienda.*

Hogares con acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda  
Soluciones definitivas de agua apta para el consumo humano.  
Soluciones intermedias de agua apta para el consumo humano para zonas dispersas y con dificultad para acceder en el corto plazo a sistemas de agua.

En el MIDUVI se creó el Proyecto INTI-MIDUVI. Éste se convirtió en “una actividad paralela” a las que normalmente realiza el Ministerio. Desde 1998 se había creado el Bono de la Vivienda a través del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) financiado por el BID y el Gobierno Nacional. En el 2005 –en medio de las críticas al Gobierno de entonces por privilegiar el pago de la deuda sobre la inversión social– se eliminó de la proforma presupuestaria la partida para el bono y en el 2006 hubo una restitución parcial. La construcción de miles de viviendas fue parte de las ofertas competitivas de los distintos candidatos en la campaña electoral en ese año. En el 2007 con la llegada del nuevo Gobierno el bono se incrementó de \$ 1800 a \$ 3600. En el 2009 se creó una escala diferenciada de subsidios, que incrementaba a \$ 5000 el bono para viviendas cuyo valor total no excediera los \$ 12000. A fines del mismo año se amplió la entrega del subsidio de \$5000 tanto para familias de escasos recursos (identificadas dentro del quintil 1 y quintil 2) como para familias con ingresos mensuales inferiores a \$ 2000 para adquirir viviendas urbanas de hasta \$60 000 (Ruiz y Sánchez, 2011: 31). Es decir, el bono se convirtió en un incentivo amplio para el sector de la construcción y ya no estuvo focalizado solo en los segmentos de menos ingresos.

Desde la declaración presidencial a mediados del 2009 hasta la puesta en marcha del INTI-MIDUVI pasaron casi 12 meses. El compromiso central del MIDUVI en la formulación de la PRAMIE fue la dotación de agua y saneamiento, posteriormente el componente cambió a “Hogares con acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda”. Para ello, los técnicos del MIDUVI elaboraron su propio proyecto: construcción de unidades habitacionales de 42 metros cuadrados, 6 metros más que las unidades que entrega el mismo Ministerio a través de su programa de vivienda rural. Esta extensión en el área de construcción correspondía a la incorporación de una unidad

de batería sanitaria (UBS) entre las dos habitaciones que componen la vivienda. Esto implicó que el bono subiera de \$ 5000 a \$ 6200 para el caso del INTI.

Tanto el MIDUVI como los técnicos locales del INTI visitaron las comunidades para promocionar el proyecto. Como una expresión de las restricciones de política, en este caso se estableció un reglamento de calificación de postulantes según el cual -entre otras cosas- se requería de un grupo de 25 familias, (mono o biparentales) preferentemente con niños menores de cinco años o con mujeres embarazadas y en edad fértil, las familias debían corresponder a los quintiles 1 y 2 según el registro social.

El número mínimo de 25 familias correspondía a una restricción establecida desde el punto de vista del contratista, pues su análisis costo-beneficio señalaba que la construcción por debajo de ese número no reportaría rentabilidad. Los contratistas locales participaban en licitaciones a través del portal de compras públicas, hubo varias firmas interesadas, algunas nuevas y otras que ya habían trabajado con el MIDUVI a través de sus programas regulares. La construcción de vivienda concentró la mayor cantidad de recursos dentro del INTI y la EAN. En un informe de presupuesto por componente elaborado por la EAN a fines del 2013, cerca de 100 millones de dólares (de un total de 113) se habrían transferido al MIDUVI para implementar este componente. Sin embargo hay incongruencias: un informe de gestión del MIDUVI-INTI señala que hasta julio del 2013 se habían construido 7463 unidades habitacionales, y se habían mejorado unas 319, a un costo aproximado de 48 millones de dólares. De todas maneras esto contrasta con los 9 millones de dólares destinados a las inversiones en agua potable y saneamiento, cuya proyección inicial de inversión fue de más de 87 millones (MIDUVI, 2013: 3-5. MCDS, 2010b). Al preguntar por qué el componente del agua tiene tan bajo nivel de ejecución, el técnico reconoce que las viviendas que se construyeron dentro del Programa INTI tienen las instalaciones, pero no todas tienen acceso permanente al agua. Los informes del SME señalan que incluso muchos de los Centros Infantiles del Buen Vivir (ver componente 3 y 5) de las zonas priorizadas tampoco tenían acceso a agua segura o a baterías sanitarias. La competencia de provisión de servicios de agua corresponde a los GAD y no al Gobierno Central. A este último le corresponde la regulación y autorización del uso de las fuentes. Los problemas de acceso al agua en el sector rural son muy complejos, dependen de varios factores que están por fuera de la competencia del MIDUVI. En vista de esta dificultad para la

siguiente fase se estableció –como una nueva restricción del programa– que para la postulación, los interesados debían presentar un documento avalado por el organismo público competente, en el que se certificaba que existía acceso al agua potable en el sitio donde se solicitaba la intervención, en el caso contrario no se construían las viviendas. Entre otros, algunos de los requisitos establecidos por el MIDUVI para acceder a la vivienda INTI fueron: escrituras de propiedad del terreno y certificado de pago del predio; certificación de acceso al servicio de agua entubada; partida de nacimiento y carnet de vacunación de los niños menores de cinco años. En uno de los informes del SME en la Provincia de Bolívar, se lee:

“es necesario realizar cambios en la política pública para beneficiar a familias que no poseen tierras y trabajan al partir en tierras alquiladas con muchos niños y niñas es situación de riesgo, viviendo en casitas muy pobres y sin seguridad en su alimentación. Es decir no sólo favorecer a los que tienen escrituras para vivienda, sino hacer algo por los que no tienen tierras legalizadas para construir y cambiar su situación, es decir los más pobres entre los pobres”.

Informe del AMEI. EAN, 2011. Cuatrimestre 1. Provincia de Bolívar.

En caso de no tener acceso al agua los postulantes debían primero solicitar la elaboración de estudios de factibilidad para la provisión dentro de otra dependencia del MIDUVI. Allí se realizaban los análisis de factibilidad que llevaban un largo proceso entre la elaboración del proyecto en las direcciones provinciales y las revisiones y correcciones de la matriz en Quito, proceso que finalmente, en muchos casos, no se aprobaba. A esto se debería la baja inversión en este componente. Sin embargo, el agua y saneamiento son factores con alta incidencia en la prevalencia de la desnutrición y en general en la morbilidad y mortalidad infantil. Según el documento conceptual de la PRAMIE el 30% de la desnutrición crónica infantil se explica por el componente de agua y saneamiento (UT-INTI, s/f) En otros estudios se ha calculado que la prevalencia de la desnutrición global en hogares con agua proveniente de fuentes inseguras duplica la prevalencia de aquellos que tienen acceso a agua tratada (CEPAL, 2006: 7).

A decir del técnico del MIDUVI, la mayoría de las comunidades “tienen acceso al agua, el problema radica en su inadecuado manejo, los reservorios por lo general están contaminados o la cloración es incorrecta”. Además –dice– “las juntas de agua no funcionan y muchas no están dispuestas a llegar a acuerdos con el estado” (entrevista 20). El presidente de la Junta Parroquial de Chugchilan corrobora esta información y manifiesta que existen soluciones relativamente fáciles de implementar, pero que

requieren del trabajo coordinado del Gobierno Central (acceso a las fuentes), el Gobierno Local (la dotación de servicios) y la comunidad (acuerdos con las *Juntas de agua* y usuarios; trabajo comunitario). Este acuerdo no se ha construido porque los distintos actores tienen distintas prioridades. El Gobierno central tiene interés en sacar adelante la ley del agua que al momento se encuentra en consulta pre-legislativa<sup>105</sup> y el Gobierno local todavía tiene una lógica de acción basada en el cálculo electoral, por lo que ha privilegiado la construcción de obras visibles en sectores urbanos con mayor concentración de población en el Cantón. En las comunidades está arraigada la idea de que al pasar la administración del agua al Gobierno local (desde las Juntas de agua) aumentará su costo a través del pago de impuestos (entrevista 34). En los informes del SME se pueden advertir las dificultades con los gobiernos locales para que cumplieran sus compromisos dentro de la EAN<sup>106</sup>. Muchas viviendas construidas en la primera fase del INTI-MIDUVI no disponían de agua. Esto ocasionó un problema de contaminación en las viviendas INTI cuya innovación era, precisamente, la construcción de una batería sanitaria en medio de los dormitorios. A decir del técnico: al poco tiempo las viviendas estaban muy descuidadas, esto debido a que no tenían agua, pero también debido a que

---

<sup>105</sup> La ley de Aguas fue un objeto de discordia que reflejó la pugna entre el Movimiento Indígena y el Gobierno. En mayo de 2010, bajo el lema de -el agua no se vende, el agua se defiende- el Movimiento Indígena protagonizó violentas jornadas de protesta para exigir a la Asamblea Nacional reformas radicales al proyecto de Ley del Agua. Este proyecto fue preparado por una comisión legislativa y contó con la participación de representantes del Movimiento Indígena. Llegado el momento de las definiciones aparecieron varios puntos críticos en los que no hubo acuerdo. A pesar de ello, la comisión se alistaba a presentar el proyecto para segundo debate en el pleno de la AN. Ambos actores se acusaban mutuamente de inconstitucionalidad. En las declaraciones de los representantes del Movimiento Indígena a los medios de comunicación, aducían que el proyecto permitía la privatización del agua, por lo tanto era anticonstitucional. Según el Ejecutivo, cuyo partido lideró la preparación del proyecto en la AN, “los dirigentes indígenas proponían la creación de un comité pluricultural para tener ellos el poder de decisión sobre los recursos hídricos, desconociendo el derecho de todos los ecuatorianos al líquido vital”, por lo tanto esto convertiría a sus demandas en inconstitucionales. Frente a la presión de la CONAIE y el clima de protestas, el Presidente de la Asamblea decidió iniciar un proceso de consulta pre-legislativa, mecanismo que está contemplado en la Constitución [y cuyo proceso se ha dilatado hasta el presente]. La CONAIE sostuvo entonces que el resultado de la consulta -deberá ser vinculante-. Mientras tanto el ejecutivo a través de su Ministra de la Política señaló que en caso de no haber acuerdo -el Gobierno procederá conforme a la Constitución y la ley- (Manosalvas, 2010: 1). Hasta la fecha en que se escribe este Capítulo (Noviembre 2013) la Ley de Aguas aún no ha sido aprobada y la Asamblea Nacional aún no ha presentado un informe definitivo con los resultados de la Consulta pre-legislativa. En cualquier caso la consulta previa a los pueblos y nacionalidades no tiene carácter vinculante para el ejecutivo.

<sup>106</sup> “...no existe apoyo respecto a TDR o estudios y diseños de agua potable por parte de los GADs. Varias de las comunidades priorizadas no cuentan con adjudicación de agua. Al realizar la contratación de los estudios y diseños de Sarahuasi, Bellavista y Cerro Azul no se consideró el permiso ambiental. Los fondos para vivienda llegaron casi a final de año y solo para algunos de los que estaban aprobados, [...]. Se podría generar una mayor intervención en agua potable y saneamiento si los GADs se involucraran y trabajaran con el MIDUVI [...]” (*cic* Informe de Monitoreo Cuatrimestral de Componentes. 3er Cuatrimestre. 2011)

los “beneficiarios no tenían educación en hábitos de higiene, era tanto el descuido y desaseo –dice el técnico– que tuvimos que amenazarles con quitarles la casa si no limpiaban, después vimos la necesidad de incluir esta condición en el reglamento para la entrega de la casa” (entrevista 20). Este sería un ejemplo de medidas punitivas (látigo) que se aplican ya en la implementación para asegurar un comportamiento acorde con los supuestos objetivos de la política. Esta medida se aplica a nivel del individuo, pero es ciega a los obstáculos que enfrentan los individuos para alcanzar un funcionamiento relacionado con un derecho. En este caso si el derecho es un ambiente sano, qué capacidades debe ampliar esa persona para que su vida cotidiana se desarrolle en un ambiente sano, qué características debe tener su hábitat ¿acaso el acceso al agua no es parte de esas características y no es en sí mismo un derecho?

En las zonas que no tenían acceso a agua segura, se optó por instalar filtros para tratar el agua proveniente de la vertiente más cercana. En caso de no existir ninguna vertiente cercana se recurrió a la entrega de bidones de agua y cloro por parte del MSP. Debido a la irregularidad en la asignación de fondos, estas medidas no se la aplicaron con la frecuencia y cobertura necesarias. Los mejores resultados tuvieron las familias que recibieron capacitación previa para clorar el agua, pero pocas familias fueron capacitadas. El alcance y efectos de estas medidas sustitutivas fueron muy limitados (entrevistas 18 y 25). Los instrumentos de las políticas determinan las opciones que tienen las personas en su entorno, si esas opciones no guardan relación con la dimensión y el alcance del problema, entonces las oportunidades reales de acceso disminuyen.

A partir de julio del 2013 el MIDUVI dejó de tener competencia alguna sobre proyectos relacionados con los recursos hídricos. Ésta será exclusiva de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). La Secretaría fue creada en el 2008 y a partir de entonces emprendió la elaboración de la Ley de aguas sin que hasta el momento (noviembre de 2013) se haya logrado su aprobación. El agua está considerada entre los recursos claves asociados a los sectores estratégicos y a los grandes proyectos emprendidos por el Gobierno dentro de la ELP para el cambio de la matriz productiva. De ahí que el Ejecutivo ha buscado recuperar la rectoría. Entre estos proyectos están la construcción de grandes plantas hidroeléctricas así como la explotación minera a gran escala. Sin embargo el agua también está reconocida, en la parte dogmática de la Constitución, como un derecho del *buen vivir*; su reconocimiento constituye una

innovación al conjunto de derechos sociales. Pero curiosamente en la parte orgánica, el derecho al agua no es parte de los derechos que conforman el régimen del *buen vivir*. Este régimen tiene un componente de “biodiversidad y recursos naturales” (distinto al régimen de inclusión y equidad) en el que se reconocen algunos principios ambientales para la protección de la naturaleza y el agua se incluye allí como un recurso natural bajo la regulación estatal. El agua también está considerada como recurso estratégico cuyo manejo y control corresponden al estado en el régimen de desarrollo.

*Componente N° 2: Acceso a servicios de nutrición y salud*

Niños/as menores de cinco años y mujeres con acceso a **servicios de salud y nutrición.**

Alimentación complementaria, lactancia materna, aumento del control de niños/as y mujeres embarazadas.

Dentro de la EAN y a partir de diciembre del 2010 el MSP puso en marcha *Desnutrición Cero* un “proyecto emblemático” encaminado a asegurar la atención primaria en salud y a eliminar la desnutrición en niños menores de un año y en mujeres embarazadas. A partir del 2011 se incrementó el personal de salud en las Unidades de salud de los territorios rurales focalizados. El programa incluía la entrega de alimentación complementaria y micronutrientes. Para mediados del 2011 se implementó una estrategia específica para ampliar la cobertura de atención en salud a su grupo objetivo a través de sus Unidades de Salud. Se trataba de la entrega de un incentivo monetario o bono condicionado de \$10 por cada control de los menores de un año y de las mujeres embarazadas (al menos seis durante la gestación). Además un bono de \$60 USD para mujeres que dieran a luz en el hospital público<sup>107</sup>. La entrega de este bono inició en la provincia de Chimborazo y luego se amplió a Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Pichincha y Guayas; se planeaba cubrir 303 parroquias con prevalencias superiores al 35 % (conferencia 12). La entrega de estos bonos significó un esfuerzo enorme tanto para el MSP como para las personas destinatarias del bono. Esta forma de intervención exigía actividades de registro y manejo financiero que no estaban dentro de las competencias institucionales y que implicaron un alto costo de aprendizaje para los funcionarios del programa. Por otro lado, para las mujeres embarazadas y las madres de

---

<sup>107</sup> La razón para incentivar el alumbramiento en el hospital público es que los médicos que atienden los partos tienen la instrucción de esperar cierto tiempo antes de cortar el cordón umbilical, esto asegura una primera provisión de hierro para el recién nacido.

menores de 1 año en áreas rurales, esto también significó realizar trámites de registro en las instituciones financieras que tenían convenio con el MSP, éstas generalmente no estaban ubicadas en las áreas rurales donde residían, algunas instituciones tenían un monto mínimo para el mantenimiento de la cuenta que era cercano al valor del bono. Lo que perjudicó aún más el carácter de incentivo del bono (zanahoria), fue que los valores se depositaban mucho después del control, incluso con varios meses de retraso. Según la Coordinadora Nacional del programa en el 2012, éste tuvo éxito en lo que se refiere a la promoción de la lactancia materna, y en la entrega de suplementos y complementos nutricionales. Pero el bono significó una dificultad que al parecer no logró superarse. Después de todo el esfuerzo para implementarlo el bono se suspendió.

La representante del MSP en Cotopaxi, destaca el proceso de aprendizaje institucional en el nivel territorial como uno de los principales resultados del programa. Considera que el componente de incentivos tanto para los controles de salud en niños como en madres gestantes es una herramienta efectiva, el problema habría sido el manejo centralizado de los fondos desde Quito, esto demoraba absurdamente los pagos. Menciona que todavía (noviembre del 2013) no se realizan los pagos del bono a mujeres que dieron a luz en el 2011. Esto restó credibilidad al programa<sup>108</sup>. Actualmente se planea transferir este bono al BDH para formar un solo paquete de beneficios. El BDH está bajo la rectoría del MIES y por su trayectoria iniciada en 1998 tiene más experticia en la gestión de este tipo de transferencias. Pero el MSP no buscó esta alianza desde el principio debido a que el BDH “es altamente focalizado mientras que el bono del MSP se concibió como un beneficio de acceso universal, aunque tenía la condicionalidad de los controles periódicos en sus unidades de salud que el BDH no tiene” (entrevista 24).

En Cotopaxi, una vez aclaradas las competencias y compromisos entre las entidades ejecutoras locales, la Dirección Provincial del MSP diseñó la “estrategia de corto plazo”; un plan piloto que partía de la investigación realizada en el Cantón Sigchos. Este plan tenía cinco componentes; control de embarazo, atención del parto; entrega de suplementos (hierro, vitamina A, Chispaz); control del sobrepeso y de la obesidad; educación en salud. Además coordinó con el MAGAP para la implementación

---

<sup>108</sup> Durante un recorrido por dos comunidades en las que se implementó el proyecto al menos un 50% de las entrevistadas declaró haber dado a luz en su casa. Varias no sabían del bono y otras sabían del bono pero señalaron que no era cierto que el MSP entregara ese dinero pues conocían de casos de mujeres que habiendo dado a luz en el hospital estatal no lo recibieron.

de huertos familiares. Sin embargo, la responsable del MSP provincial, observa que esta propuesta tenía poca incidencia en la mejora del estado nutricional de los menores de cinco años<sup>109</sup>. Señala además que no hubo equidad en la distribución de recursos para la ejecución de la estrategia de corto plazo. Mientras los técnicos del MAGAP tenían mayores facilidades para desarrollar su labor (la FAO entregó un vehículo para la movilización) los técnicos del MSP, quienes tenían más frecuencia de visitas domiciliarias, y cuyas labores tenían una incidencia más directa en el problema, no contaron con esas facilidades. El bono era, en principio, una buena forma de incentivar el comportamiento esperado (chequeos médicos y atención del parto en hospitales públicos), pero la forma en que se gestionó afectó su eficacia. Parecería que la brecha en los resultados en la implementación de esta medida se debió más a factores de diseño (*top down*) que a estrategias o comportamientos adversos por parte de los ejecutores (*bottom up*). La mediación a través de entidades financieras que manejan sus propias restricciones, también pudo haber incidido. En general, aunque los actores de las instituciones locales participaron en el diseño de una estrategia de implementación para el territorio, las decisiones globales sobre la formulación ya vinieron tomadas desde el nivel central y, al parecer, no siempre fueron las más adecuadas para su puesta en práctica (entrevista 25).

#### *Componentes N° 3 y N° 5: Desarrollo Infantil y educación*

3. Niños/as menores de 5 años con oportunidad de desarrollo infantil y familias apoyadas en su rol de crianza.
5. Niños/as menores de 5 años con acceso a educación inicial y sus madres con acceso a servicios complementarios de educación.

En el 2007 el MIES inició un proceso de reestructuración y reorientación de la acción institucional que fue denominado “Revolución MIES”. Dentro de este proceso el MIES asumió al Instituto de la Niñez y la Familia INNFA una institución privada que solía estar a cargo de la esposa del mandatario de turno y, que sin embargo, funcionaba con fondos público. También absorbió dos programas implementados a fines de los años 90 que estaban orientados al cuidado y atención de niños y niñas en edad pre-escolar; el

---

<sup>109</sup> Según la responsable de esta dirección la estrategia debía estar dirigida a facilitar el acceso a fuentes proteicas como leche o carne y no solamente a hortalizas y verduras, la disponibilidad de más verduras en el hogar puede mejorar los hábitos alimenticios pero no reduce la desnutrición infantil. Además de lo que pudo observar durante la experiencia, la gente no estaba interesada en implementar huertos: no veían ésta como una ventaja para su alimentación y menos como una alternativa productiva (entrevista 25).



ORI (Operación de Rescate Infantil) que instaló los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI) <sup>110</sup> y el FODI (Fondo de Desarrollo Infantil). El FODI fue la institucionalización del Programa Nuestros Niños (PNN) que operó desde 1999 hasta fines del 2005 como una unidad ejecutora adscrita al MBS con fondos de un préstamo del BID. El FODI atendía a niños menores de 6 años y operaba a través de subastas competitivas entre organizaciones sociales que una vez adjudicadas entregaban el servicio<sup>111</sup>. El principal objetivo para utilizar la modalidad de subasta fue ampliar la cobertura de la atención. Ambos programas tenían modalidades de administración mixta o convenios de participación social entre el estado y diversos actores sociales. El MIES además, absorbió al Programa de Protección Social (PPS) que desde el 98 se había creado como una unidad autónoma para gestionar el BDH. “El objetivo era recuperar la institucionalidad y la capacidad de rectoría del ministerio” (MIES, 2009: 14).

En el 2008 se realizó una encuesta (ENEVIN) para medir los resultados de la modalidad de atención en los centros de desarrollo infantil del ORI. Se encontró que éste tuvo un impacto nulo en mejorar el desarrollo cognitivo y motriz de los niños que asistían al programa (Rosero, *et al*, 2012: 295). Ese mismo año se creó el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA) encargado de poner en marcha la política de Desarrollo Infantil Integral cuyo objetivo era convertir a los Centros de Desarrollo Infantil en “la gran oportunidad de hacer un cambio fundamental en el estado nutricional y el desarrollo cognitivo” (MIES, 2009: 21). Para ello se consideró necesario mejorar la calidad de la atención que brinda el estado a través de los CDI. Su enfoque combina la perspectiva de los derechos de niños y niñas con una perspectiva más instrumental<sup>112</sup>. En el 2010 la PRAMIE como política intersectorial se incorporó a la

---

<sup>110</sup> Las primeras modalidades de estos centros surgen a inicios de los 80 y se expanden durante toda esa década. El objetivo era apoyar a las madres de familia que se incorporaban al mercado laboral proveyendo cuidados mínimos de alimentación e higiene para los niños menores de cinco años. Para mediados de los 90 el número de centros y el número de niños atendidos disminuyó considerablemente. Las personas encargadas de los centros se categorizaban como “voluntarias” y sus condiciones de trabajo eran ajenas a las leyes laborales vigentes en el país.

<sup>111</sup> El FODI tenía tres modalidades de atención: el Programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA), y Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI).

<sup>112</sup> Se afirma que el Desarrollo Infantil “aporta a la mayor productividad y desarrollo de capacidades” (MIES, 2013: 22). Los retornos son mayores cuando la inversión se hace a edades tempranas. Las inversiones correctivas o compensatorias son más costosas. En USA el retorno de la inversión en Desarrollo Infantil es del 7% según un estudio longitudinal. El perfil de inversión óptima declina con la edad (MIES, 2013: 24). “...economistas, empresarios y políticos ven en las niñas y niños pequeños una inversión para logros de crecimiento económico y del capital humano. Significa disminución de problemas que a la larga resultan más costosos para cualquier Estado (MIES, 2013: 38).

agenda institucional del MIES y a la Política de Protección y Desarrollo Infantil. Así, los objetivos del INTI serían parte de las modalidades de atención en los Centros de Desarrollo Infantil y en el Programa Creciendo con Nuestros Niños (CNH).

El funcionamiento de los CDI era precario en la mayoría de los casos, muchos de estos centros no cumplían con estándares mínimos, ni siquiera contaban con servicios de agua o baterías sanitarias (AMEI, abril 2011). A través de la EAN y con trabajo comunitario se habrían mejorado 624 unidades de desarrollo infantil en las zonas priorizadas<sup>113</sup>. Desde el 2011 el MIES inició un proceso de transformación y regulación de las modalidades de cuidado en los CDI, este es un proceso que todavía está en marcha. Los CDI pasaron a llamarse Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV). A fines del 2011 existían más de 3800 CDI que funcionaban mediante convenios de corresponsabilidad con GAD y con organizaciones de la sociedad civil en el nivel local. A fines del 2012 se registraron cerca de 3200 CIBV y solo un 50% funcionaba bajo la modalidad de convenios. Además, a partir del 2012 la población infantil atendida en estos centros fue dividida en dos grupos de edad, los menores de tres años permanecen en los CDI mientras que los niños y niñas de entre 3 y 4 años de edad fueron transferidos hacia los Centros de Educación Inicial del Ministerio de Educación. Para mejorar la calidad de atención se planteó primero el objetivo de la profesionalización, 1.551 técnicos fueron capacitados en “cultura de crianza”. Las anteriores “madres comunitarias” del ORI pasaron a ser “tecnólogas educativas” y para aquellas que lograron calificarse y continuar en este empleo, el salario mejoró considerablemente. La nueva normativa establece una serie de condicionamientos para el funcionamiento de los centros por lo que varios no continuaron con la actividad (AMEI-Cañar, 2012: I). Además cada CIBV debía atender al menos a 40 niños de forma permanente para continuar en operación, esto ocasionó que varios CDI fueran cerrados. El programa atiende a unos 140.000 niños (BID, 2013: 102). Varios CIBV bajo la gestión del Gobierno Central mejoraron visiblemente la infraestructura y el equipamiento; además externalizaron el servicio de alimentación a través de proveedores privados. Actualmente los niños y niñas reciben allí alimentación y suplementos vitamínicos. Además se ha incorporado la planificación de actividades lúdicas para estimular su

---

<sup>113</sup> Esta información aparece en la página Web del MCDS respecto a los logros de la EAN pero según una técnica de la misma EAN no existen registros institucionales que corroboren esta información.

capacidad de aprendizaje y como preparación para la siguiente etapa de educación inicial. Según la responsable zonal del INFA-MIES en Cotopaxi, hay un cambio sin precedentes entre los CDI anteriores y los actuales CIBV. En su opinión un efecto adverso de tantas mejoras es que ahora “las familias están delegando la responsabilidad de la alimentación de los niños en el CIBV”, se observa –dice– que “hay descuido en la alimentación del niño o niña en el tiempo que no está en el CIBV” (entrevista 25b). Para una consultora externa, muy familiarizada con el funcionamiento del FODI, esta transformación puede estar encaminada a mejorar la calidad del servicio, especialmente en cuanto a la infraestructura física y los insumos que provee, pero a cambio ha reducido la cobertura, se ha centrado en los recursos estatales y en la regulación, pero ha descuidado la potencialidad del trabajo conjunto con la sociedad y la corresponsabilidad de los padres y madres. Esta fue una clave que permitió ampliar la cobertura a inicios del 2000. Además se le ha quitado importancia a intervenciones como el CNH que han mostrado ser muy efectivas en las zonas más dispersas del sector rural. El establecimiento de estándares y controles para la atención en los CDI era absolutamente necesario, pero esto no tendría que ser una razón para re-estatizar un servicio que ya estaba posicionado en las comunidades como una iniciativa social compartida con el estado (entrevista 38). No fue posible conocer qué porcentaje de los niños –cuyos centros fueron cerrados– ingresaron nuevamente a otro centro, una funcionaria del MIES señaló que el cierre de CDI que no cumplían con los estándares fue “el precio que hubo que pagar para mejorar la calidad de la atención” y que precisamente, al momento, el MIES realizaba una evaluación interna sobre estos efectos (entrevista 25b).

El otro Programa del MIES dentro de este componente es Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). Este programa llega a sus destinatarios mediante visitas domiciliarias un día a la semana y una reunión semanal de cuatro horas en un Centro Comunitario. A través del CNH se busca “impartir conocimientos sobre educación inicial no formal”. Buena parte de estos centros aún funcionan bajo la modalidad de “autogestión comunitaria”. Durante las visitas domiciliarias un educador familiar imparte recomendaciones sobre estimulación temprana para el desarrollo cognitivo, nutrición, higiene, etc. En un inicio estuvo dirigido a niños de hasta 5 años de edad, pero actualmente solo ofrece atención a niños de 0 a 3 años. A diferencia de los CIBV este programa está dirigido a las personas que están al cuidado de los niños: pueden ser

madres u otro familiar. Según un informe del BID existen unos 580 CNH en el sector rural que atienden a unos 357.000 niños y niñas a nivel nacional (BID, 2013: 100).

Tanto los CDI como el CNH y ahora los CIBV forman parte de otro Programa del MIES llamado PANI (Proyecto Alimentario Nutricional Integral). El objetivo del PANI es prevenir y reducir la anemia en niños/as menores de 3 años que asisten a las unidades de atención del INFA. El PANI desarrolla estrategias para que los programas de nutrición del MIES promuevan la alimentación saludable en las unidades de atención del INFA y en las familias. Establece protocolos para que los niños y niñas que asisten a los tres programas reciban alimentación suplementaria. Especialmente se promueve el uso del complejo de micronutrientes Chispaz. El PANI también se encarga de monitorear los indicadores del nivel nutricional de los niños en los centros. Un informe del PANI en el 2012 mostraba que mientras la anemia en el cantón Sigchos (donde se realizó la línea de base para Cotopaxi) se había reducido de 76,98% a 65.5% para el 2011, la DCI era del 72% frente al 53,92% registrado en el 2009. Es decir la DCI de los niños que asistían a los programas del INFA en Sigchos, para el 2011, era mayor que el promedio cantonal en el 2009. Como se vio en la definición conceptual del problema, se asume que mientras la anemia está asociada a causas inmediatas en las condiciones orgánicas del individuo, la DCI está relacionada a causas estructurales; un aumento de la DCI podría reflejar que esas condiciones subyacentes no han cambiado o que incluso han empeorado para este grupo de población.

El MIES también ejecuta el programa Aliméntate Ecuador a través del cual entrega raciones alimenticias a distintos grupos de población considerada vulnerable, entre ellos unos 170 mil niños y niñas de entre 3 y 5 años. Inexplicablemente este programa no fue parte de los componentes de la EAN, pero el MIES lo considera dentro del PANI y de los esfuerzos institucionales para combatir la desnutrición.

Finalmente en el componente 5 se incluye la educación de las madres. A pesar que la reducción entre 1986 y 1998 se atribuye en parte a este factor (ver pág. 200), este parece ser el factor de menor desarrollo en la EAN. Los programas de alfabetización y post alfabetización (Yo Sí Puedo y Dolores Cacuangó) han funcionado desde hace varios años como iniciativas de gobiernos locales en acuerdo con el MINEDUC. En la formulación del INTI se preveía que estos programas incluyeran contenidos de educación nutricional. Incluso la información destinada a la preparación y suministro de

micronutrientes, requiere de cierto nivel de educación de la persona encargada del cuidado. Pero a decir del directivo actual de la EAN se trata de procesos escalonados: una persona debe primero ser alfabeto-funcional para recibir educación nutricional. Para que una persona incorpore toda la información relacionada a buenas prácticas de nutrición previstas en el programa, se requiere de al menos 9 años de escolaridad. En general los informes relacionados a este componente dejan ver que el MINEDUC estuvo poco involucrado en la ejecución de los compromisos y las actividades específicas de articulación con la EAN (AMEI, abril 2011. Entrevista 19). Ahora bien, en la formulación de la estrategia de la PRAMIE la escolaridad de la madre (30%) junto al factor del agua y saneamiento (30%) tienen un 60% de incidencia en la DCI.

#### *Componente N° 4: Producción y consumo de alimentos saludables*

Familias y productores mejoran su producción y consumo de alimentos saludables.

Con el apoyo de la FAO, el MAGAP implementó un proyecto de apoyo a los productores agrícolas de las zonas priorizadas. En Cotopaxi se promovieron las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA); en los cantones Sigchos, Saquisilí, Salcedo, Pujilí y La Maná. Estos proyectos seguían la metodología del Desarrollo Rural Participativo. A través de las ERA, la EAN impulsó la formación de huertos así como la crianza de especies menores, en CIBV, escuelas y granjas familiares. La idea era desarrollar “granjas integrales que producen y consumen alimentos saludables”. La iniciativa igualmente requería que las familias de la comunidad conformasen grupos de 20 a 25 productores y cumpliesen ciertos requisitos para inscribirse en el proyecto. Las personas se organizaban para la compra de insumos y para recibir la capacitación. Se establecieron fincas modelos o parcelas que tenían una finalidad demostrativa. La EAN aportaba con insumos y la gente que participaba en el proyecto aportaba con su trabajo. Esta forma de intervención habría tenido un escaso impacto no solo con respecto a la EAN sino en general respecto al mejoramiento de las condiciones de vida en el área rural, que fue el objetivo general de las ERA. A decir de los mismos funcionarios “el buen vivir rural sigue siendo una asignatura pendiente para el Gobierno de la revolución ciudadana” (entrevista 26. Conferencia 6).

Para fines del 2012 las ERA se transformaron en el Programa “Hombro a Hombro”. Este surge de “la necesidad de dar mayor impulso al desarrollo rural”. Para la

técnica que lideró el proceso en Sigchos, “la estrategia inicial requería más tiempo y más recursos humanos para dar un acompañamiento más sostenido a los granjeros”, un acompañamiento *in situ* y no solamente a través de los encuentros en las granjas demostrativas: durante los dos años que duró el proyecto hubo una etapa de capacitación y de familiarización con la metodología, después vino la réplica en las granjas familiares y en el tercer año se esperaba avanzar hacia el siguiente paso que eran los emprendimientos productivos, “ya había un camino recorrido, son procesos que requieren tiempo y trabajo sostenido”, pero súbitamente en el 2013 cambió toda la estrategia y ahora existe una nueva metodología, “hay que empezar de cero”. En la nueva estrategia se han asignado mayores recursos para establecer centros de operaciones (oficinas, granjas y vivienda) en cada parroquia: en opinión de la entrevistada “más que en infraestructura propia, esos recursos podrían destinarse a ampliar la cobertura de la asistencia técnica y para otorgar más créditos para los pequeños productores” pues eso precisamente fue lo que faltó en las ERA. Actualmente se han seleccionado ocho rubros (5 agrícolas y 3 pecuarios) que se consideran los más rentables para la provincia y la tarea de los técnicos será promover la producción de tales rubros, pero esa selección no se hizo en conjunto con los productores agrícolas de las parroquias, sino desde la perspectiva de los técnicos<sup>114</sup>. De hecho, durante la visita del Presidente de la República a la Provincia de Cotopaxi, en uno de sus gabinetes itinerantes, un grupo de agricultores aprovechó para solicitarle que se incluyera a la mora en la lista de rubros, este producto es muy importante para su economía pero no estaba considerado dentro de la estrategia. Mientras la estrategia anterior tenía un enfoque de aprendizaje y construcción conjunta con los comuneros, la nueva asume un enfoque de provisión de servicios de asesoría técnico-agricultor (entrevista 26).

#### *Componente N° 6: Ejercicio de derechos ciudadanos*

Comunidades y sus organizaciones involucradas en intervenciones territoriales, ejerciendo sus derechos ciudadanos.

---

<sup>114</sup> Los rubros seleccionados para Cotopaxi son papa, maíz, frejol, varias hortalizas y quínoa, pero, por ejemplo en Chugchilán solo dos coinciden con los principales productos agrícolas que son chocho, papas, fréjol, maíz, cebada, trigo, habas que se venden en las ferias de Chugchilán, Sigchos, Saquisilí, Latacunga y Zumbagua. Existen otros productos agrícolas como, ocas, melloco, arveja que se cultivan en la parroquia y que a los comuneros les interesa cultivar para el consumo familiar y por lo tanto también les interesa que éstos entren en el esquema de incentivos y asesoría técnica para la producción.

Este componente se articuló al rol de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia CCNA<sup>115</sup>. Se esperaba que los CCNA fueran aliados en la “sensibilización de la EAN, en la conformación de defensorías comunitarias, en el proceso de vigilancia” y que promovieran un “Pacto social entre el sector público y el privado” (FAO, 2012: 32). En general de lo que se puede ver en los informes del SME el rol y la articulación de la EAN con estos consejos fueron muy heterogéneos, según el territorio y el periodo. Los CCNA realizaron actividades de acompañamiento a las instituciones, especialmente al MIDUVI y al MIES en las primeras visitas de campo. En algunos casos los CCNA hicieron aportes junto con los GAD para mejorar la infraestructura de los CDI. Hasta fines del 2011, en los cantones en los que se implementó la EAN, algunos CCNA no se habían conformado o estaban incompletos. Se habla de una “falta de posicionamiento de los CCNA” y de la necesidad de “acciones pragmáticas por parte de las autoridades cantonales” para su conformación. En algunos casos fueron los mismos técnicos los que desarrollaron las actividades de veeduría asignadas al CCNA<sup>116</sup>. Por otro lado, aunque a nivel local los técnicos podían establecer relaciones y articulaciones específicas con los CCNA en cambio desde el nivel nacional (CNNA) parece no haber existido “un lineamiento claro respecto a los indicadores que cubriría el CCNA en la EAN”. Aunque en los Informes de SME se reportan actividades con el CCNA de Sigchos, un miembro del Consejo de esa época no recuerda que este organismo haya realizado acciones conjuntas con la EAN. A partir de la información revisada para esta investigación no se puede afirmar que los CCNA ejercieran un rol de veeduría y control sobre los resultados de la política (AMEI: Cañar, 2012: I. Bolívar, 2011: II. Chimborazo, 2011: II. Cotopaxi, 2011: I y III. Entrevista 34).

---

<sup>115</sup> La creación de estos consejos quedó establecida en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 84.Lit.J). Mediante ordenanza municipal todos los gobiernos cantonales debían conformar un CCNA. La Composición de los CNNA es mixta entre delegados de instituciones estatales y representantes de la sociedad Civil. Su Objetivo fue crear una instancia de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Su función estaba directamente relacionada con la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos. Todos los CCNA estaban articulados al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). Actualmente los CCNA están siendo reemplazados por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, esto a partir de la conformación del nuevo Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

<sup>116</sup> Por ejemplo el técnico de Sigchos explica que con respecto a este componente;” se continuó trabajando con el CCNA a pesar de no tener actividades definidas. Sin perder la objetividad de fomentar la veeduría a la estrategia, la socialización se realizó por parte de los técnicos institucionales. El Municipio dispuso a una persona de su institución para que se desempeñara como secretaria ejecutiva” (Cotopaxi: I; 2011).

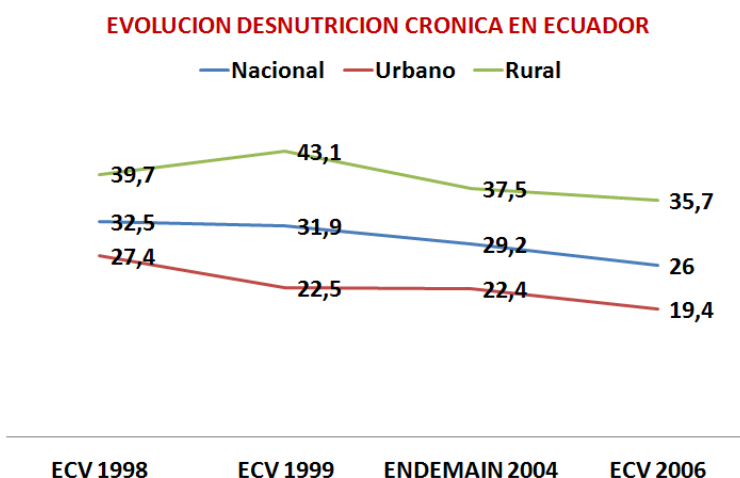
Este componente de la estrategia está directamente relacionado con la modalidad participativa en la formulación de las políticas. La responsable técnica en territorio para la zona de la Sierra central señala que el proceso de formulación del PAC (Plan Anual Cantonal) fue ampliamente participativo, incluía tanto a autoridades locales de los GAD como a funcionarios de las direcciones provinciales de los Ministerios, así como miembros de la sociedad civil como por ejemplo los Consejos Cantonales de la Niñez y la Adolescencia y otras organizaciones sociales. Puesto que los CCNA tienen una composición que de todas maneras depende de instancias estatales en el nivel local, solicité referirme una organización social de alguna de las comunidades en los territorios o parroquias priorizadas para la EAN a la que podría entrevistar para mi investigación. La funcionaria mencionó varias y señaló que algunas se asociaron para la implementación de huertos, otras para acceder a la vivienda y otras para acceder a los estudios de agua y saneamiento. Esto implica que estas asociaciones se conformaron o participaron en la fase de implementación de la estrategia más no en la fase de formulación, al replantearle la pregunta en este sentido la funcionaria responde que la formulación se hizo en Quito mientras que en el territorio se construyó el acuerdo entre actores locales para comprometer la acción. De lo que se puede extraer de las entrevistas con varios funcionarios locales y personas “beneficiarias” sobre su participación en la EAN, queda claro que esta participación correspondió a la etapa de implementación y se trató de una participación institucionalizada con el objetivo, principalmente, de informar y comprometer la acción en cada uno de los componentes de la estrategia, más no de orientar o influir en las decisiones de la política.

#### *Indicadores y metas de la estrategia*

Los datos iniciales de los que partía el programa mostraban las siguientes cifras:



**Tabla 10. Indicadores de línea de base de la PRAMIE**



**Fuente:** INTI presentación de *Power Point*. **Elaboración:** INTI-MCDS.

En otros documentos del MCDS sobre el INTI se anota el 25,8% como indicador de partida (MCDS, 2009). El objetivo del INTI fue:

Erradicar progresivamente la desnutrición crónica en niños/as menores de cinco años y la anemia en menores de 1 año, interviniendo en los nacidos a partir del 2010 hasta alcanzar en el 2013 el 2% de desnutrición en menores de 1 año y el 14% en menores de cinco años (FAO, 2012: 26).

Si se observa comparativamente otras experiencias de reducción de la DCI en la región, vemos que el ritmo de disminución ha sido de 1 punto por año (ver nota al pie 98 y 99). La reducción de casi 3 puntos por año resulta una meta bastante ambiciosa. Para la gerente de la UT esta meta tan exigente era “una forma de presionar a las instituciones involucradas en la implementación de la política” (entrevista 14).

En el 2010 el Programa INTI pasó a denominarse “Estrategia Acción Nutrición” (EAN). Paulatinamente el programa fue incorporando otras parroquias de las provincias de Imbabura, Cañar, Tungurahua, y finalmente se agregaron Zonas rurales de Manabí, y barrios periféricos de Quito (Quitumbe) y Guayaquil (Monte Sinaí). Varios funcionarios actuales de la EAN no están familiarizados con el nombre INTI o con la PRAMIE.

Durante el 2010 la FAO trabajó con los coordinadores zonales para establecer un sistema de monitoreo y evaluación (SME) de proceso para la EAN. Este sistema reunía

un conjunto de fuentes de información<sup>117</sup> que fueron mejoradas y actualizadas para su integración dentro de una plataforma informática administrada por el MCDS (INTI *s/f cit pos* FAO, 2012: 30). Según un funcionario de la FAO, el SME genera y consolida la información sobre la EAN, identifica los logros alcanzados y las dificultades en cada componente de la estrategia a nivel territorial (FAO, 2012: 52. Entrevista 21).

Aunque en el marco conceptual y en el diseño de la estrategia se anota como un componente importante la función de veeduría y control ciudadano, el proceso seguido en la fase de formulación de la PRAMIE no registra ninguna estrategia o mecanismo participativo. La metodología creada en el nivel territorial con el apoyo de FAO incluye el diálogo con las comunidades para analizar sus demandas, pero en la práctica, la construcción del PAC fue principalmente un proceso programático entre instituciones estatales y no existe evidencia, al menos no en las entrevistas realizadas o en los documentos analizados, de una participación sustantiva de organizaciones sociales de base en representación de las comunidades objeto de la intervención.

Por otro lado aquí se puede observar que en los argumentos justificativos de la PRAMIE ya aparecen referencias a los mandatos constitucionales y la perspectiva de los derechos (esto se observa tanto en las argumentaciones del grupo liderado por la Ministra Sánchez como en las premisas de las agencias cooperantes). Sin embargo parecería que éstas nociones aún no forman parte del “núcleo central” de creencias que caracteriza a una coalición de políticas. Es este núcleo el que organiza el nivel estratégico e instrumental de las políticas. En el caso analizado el lenguaje de los derechos está presente en los argumentos justificativos pero no determina la lógica de las operaciones estratégicas e instrumentales. Como veremos más adelante, en la implementación de la PRAMIE, se recurre a varios instrumentos de política preexistentes, a los que se aplican modificaciones más o menos significativas.

Al aplicar el marco analítico de las capacidades al proceso de formulación, éste proceso habría comenzado por identificar los derechos implicados en una carencia como la DCI así como el vector de funcionamientos que implicaría para una persona, en este caso un niño menor de cinco años, estar libre de DCI. Sería necesario identificar las capacidades que las personas requieren ampliar para ejercitar esos derechos y alcanzar

---

<sup>117</sup>Como por ejemplo reportes del Sistema de Vigilancia Nutricional y Control del Crecimiento en Menores de 5 años (SIVAN), reportes de seguimiento y evaluación de los PAC, el Registro Único de Beneficiarios y la Encuesta de Salud y Nutrición DANS.

esos funcionamientos, a partir de ello sería necesario establecer metas e indicadores para cada capacidad y funcionamiento. El esquema causal es una simplificación teórica de la forma en que opera el fenómeno de la desnutrición, pero no es una descripción real de la forma en que las distintas variables se combinan en cada caso específico para producir la DCI. En unos territorios unos factores tienen más influencia que otros, y es esa combinación específica la que serviría de base para el diseño de los instrumentos. Solo el diálogo y la interacción con las mismas personas cuyos hijos sufren los efectos de la DCI, puede ayudar a los formuladores a identificar los factores de mayor incidencia en cada caso. Por ello la participación social aquí es insustituible.

Como quedó claro en el Capítulo anterior, el vector de funcionamientos relacionado al problema de la DCI está conformado por seis derechos: trabajo y seguridad social, medio ambiente sano, agua y alimentación; educación; salud. Si bien estos derechos están garantizados para todos, la presencia de la DCI supone que estos derechos han sido vulnerados para las personas afectadas y por lo tanto se requiere una reparación. Si la DCI presenta una concentración espacial, implica que de manera general los factores que inciden en la DCI se concentran en ese territorio y que por lo tanto una intervención para transformar esos factores a nivel territorial sería no solo reparadora sino también preventiva. Esto requiere concentrar los esfuerzos de la política en aquellos territorios y grupos afectados por la DCI con el fin de eliminar los obstáculos que éstos enfrentan a la hora de ejercer sus derechos, facilitar la transformación de los bienes y servicios en ventajas, generar opciones y asegurar el acceso real mediante titularidades. La definición de titularidades y estándares es el punto de partida para dar viabilidad a la política y para asegurar el acceso real. La capacidad, como ya se señaló en el marco analítico, es una característica personal que no se agota en la disponibilidad de un bien sino que se realiza en la medida que existe un conjunto de opciones disponibles, un acceso real a esas opciones y una transformación efectiva de los bienes (o de las características de los bienes) en ventajas. Por eso la política no se centra en los bienes sino en ampliar la capacidad de las personas para alcanzar un funcionamiento ¿Qué capacidades necesita ampliar una persona para estar saludable, bien nutrida y libre de ciertas enfermedades evitables? ciertamente necesita tener acceso a servicios de salud, a información, a un hábitat sano,

etc., pero además la política debe incluir varias opciones u oportunidades reales a través de las cuales puede ocurrir tanto el acceso como la transformación. Si las capacidades son un componente de la estructura de sentidos del referencial del buen vivir, y si en los objetivos del PNBV la erradicación de la DCI se considera parte de los esfuerzos necesarios para “desarrollar capacidades”, entonces las políticas requieren un marco analítico (ya sea prospectivo o evaluativo) acorde con la lógica de las capacidades. Pero como veremos la implementación de la PRAMIE podría presentar brechas no solo con los objetivos y las hipótesis causales de la misma política sino y principalmente, con la perspectiva de las capacidades.

#### *Presupuesto del INTI - EAN*

El presupuesto conjunto INTI-EAN ejecutado hasta el 2013 fue de 113,5 millones de dólares. Aunque inicialmente se programó 187 millones. La reducción se debe en parte a una demora en la acreditación de los fondos y en parte a la falta de ejecución de las entidades ministeriales. Esto último debido a los cambios internos que implicaba la nueva modalidad de intervención (entrevista 18). Los primeros fondos para el INTI llegaron ya avanzado el 2010, mientras tanto los ministerios habían iniciado, limitadamente, algunas acciones con fondos propios.

**Tabla 11. Presupuesto global del INTI/EAN**

AÑO	COBERTURA	EJECUTADO
2009	Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar.	0
2010	Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar. + Imbabura, Tungurahua, Cañar. Cantones de Manabí rural.	28.539.184
2011	Se incluyeron Quito (zona Quitumbe) Guayaquil (zona Monte Sinaí) Manta (barrios periféricos)	56.899.790
2012	Todas las provincias incluidas en el periodo 2009-2011.	27.088.916
2013	Cierre y otros	1.001.425
TOTAL	9 provincias 27 cantones y 3 zonas peri-urbanas.	113.529.315

**Fuente:** Oficio N°. SENPLADES-SIP-dap-2010-490 del MCDS. Entrevistas 14 y 18. Presupuesto EAN, MCDS, 2013. **Elaboración:** la autora.

En varios informes del SME se puede ver que el flujo de fondos fue una dificultad. Varios meses después del anuncio presidencial no se habían asignado fondos

específicos para la estrategia y en los años posteriores las asignaciones no estuvieron libres de retrasos<sup>118</sup>. La distribución de fondos por componente fue la siguiente:

**Tabla 12. Presupuesto del INTI/EAN por componente**

<b>MINISTERIO/ Componente EAN</b>	<b>Presupuesto programado</b>	<b>Presupuesto Asignado</b>
MIDUVI: Construcción Y Mejoramiento De Vivienda	72.000.000	63.310.230,7
MIDUVI: Agua Potable Y Saneamiento	87.349.568	36.897.053,2
MIES: Alimentación Y Nutrición /INNFA	9.912.000	6.130.831,6
MAGAP: Huertos Comunitarios, Familiares, Escolares.	2.250.000	2.595.026,0
MCDS: Implementación Y seguimiento de la EAN	1.402.990	1.001.425,0
MINEDUC: Ampliación Programas de Alfabetización	5.400.000	900.000,0
MSP: Capacitación, Salud e Insumos de la EBAS	8.908.010	694.749,0
OTROS		2.000.000,0
<b>TOTAL</b>	<b>187.222.568</b>	<b>113.529.315,6</b>

**Fuente:** Oficio N°. SENPLADES-SIP-dap-2010-490 del MCDS. Documento interno INTI. 2013.

**Elaboración:** la autora.

#### *Monitoreo y evaluación de la EAN*

Para determinar los avances en la erradicación de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador a partir del 2009, esta investigación recurre exclusivamente a fuentes de datos oficiales. Parte de los indicadores y metas establecidos en el PNBV en el 2009, y se remite a los documentos publicados por el MCDS y por la UT-INTI para el diseño de la estrategia además de otras publicaciones realizadas por el MSP, el MIES y la SENPLADES con datos relacionados a la DCI.

En primer lugar es necesario señalar que si bien la PRAMIE a través de sus instrumentos de intervención (INTI y EAN) tiene un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME)<sup>119</sup>, este muestra indicadores de proceso o de gestión, es decir muestra

<sup>118</sup> Por ejemplo, uno de los informes de ME a fines del 2011 del Cantón Sigchos, que era uno de los cantones prioritarios, dice: “Los fondos para vivienda llegaron casi a final de año y solo para algunos de los que estaban aprobados, por lo que las metas para ese cuatrimestre se pospusieron para el primer cuatrimestre del 2012” (SME Sigchos/Cotopaxi, 2011: III.)

<sup>119</sup> Se puede ingresar al SME como invitado (es decir sin una clave) a través de la página web del MCDS: [www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/](http://www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/) en el link “acceso al AMEI”. Hasta octubre del 2013 con motivo de esta investigación no fue posible obtener reportes actualizados del SME para ninguna de las provincias priorizadas a inicios del INTI. Para el Cantón Sigchos de la provincia de Cotopaxi, donde se implementó la estrategia de corto plazo, el último informe disponible es del tercer cuatrimestre del 2011, mientras que la EAN estuvo vigente hasta diciembre del 2013. Los últimos informes públicos

porcentajes de cumplimiento de las actividades determinadas en los PAC para cada componente de la estrategia, pero no muestra el cumplimiento o el avance en el objetivo global de la política. Un ejemplo de esto podemos ver los siguientes informes:

INFORME DE MONITOREO MENSUAL PROVINCIAL						
<b>PROVINCIA:</b> CHIMBORAZO <b>CANTONES:</b> ALAUSI, COLTA, GUAMOTE, GUANO. <b>RESPONSABLE:</b> JOSÉ DAVID TORRES. <b>AÑO:</b> 2011 <b>MES:</b> ABRIL 1. Monitoreo de indicadores de componente						
Componentes	Cantones				Análisis comparativo / Comentarios	Provincia de CHIMBORAZO
	ALAUSI	COLTA	GUAMOTE	GUANO		
Componente 6: FAMILIAS CON ACCESO A PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y POST-ALFABETIZACIÓN	100%	100%	100%	100%	LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN Y POST ALFABETIZACIÓN PERMANECEN EN FUNCIONAMIENTO PERO TODAVIA NO SE CONOCE SOBRE LA PROPUESTA QUE SE MANEJARA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA ACCIÓN NUTRICIÓN	100%

Fuente. AMEI. Informe del Sistema de Monitoreo de la EAN.

En este caso lo que hace que la actividad aparezca como cumplida al 100% es que los programas de alfabetización y post-alfabetización están abiertos y en funcionamiento. Se asume que las familias incluidas como población objetivo de la EAN tendrían acceso a tales programas. Pero el mismo comentario del técnico responsable permite inferir que hasta esa fecha (abril 2011) no existía una vinculación explícita con la EAN y por lo tanto no se puede asegurar que las mujeres en edad fértil de las comunidades intervenidas recibieron la información necesaria para prevenir la DCI tal como lo preveía el diseño de la EAN. Otro ejemplo:

INFORME DE MONITOREO CUATRIMESTRAL DE COMPONENTES				
<b>PROVINCIA:</b> COTOPAXI <b>CANTONES:</b> SIGCHOS. <b>RESPONSABLE:</b> ADRIANA AROLEDA HENAO. <b>AÑO:</b> 2011 <b>PERIODO:</b> CUATRIMESTRE 1 2. Monitoreo de componentes				
Componente	Porcentaje de	Problemas	Soluciones propuestas	Comentarios

disponibles en el SME corresponden al primer trimestre de 2012 para las provincias de Bolívar, Cañar e Imbabura.

	cumplimiento			(optativo)
1.- SERVICIOS DE ATENCIÓN INFANTIL Y HOGARES CON ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO, O, SOLUCIONES HABITACION ALES E INFRAESTRUC- TURA	98.67%	FALTA DE INTERÉS DE LAS COMUNIDADES EN COLOCAR MEDIDORES. LIMITADA MOVILIZACIÓN DE LOS TÉCNICOS AL INICIO DE AÑO. NO EXISTIERON TDR EVANTADOS O REMITIDOS AL MIDUVI, POR PARTE DEL MUNICIPIO. RETRASO EN LA CONSTRUCCIÓN Y ENTREGA DEL SISTEMA DE AGUA LA PROVINCIA. LA FALTA DE ESCRITURAS LIMITA A LAS FAMILIAS POSTULAR AL PROGRAMA DE VIVIENDA. EXISTEN CENTROS INFANTILES QUE NO CUENTAN SI QUIERA CON AGUA. NO HA EXISTIDO REQUERIMIENTO DE SISTEMAS POR PARTE DE LOS RESPONSABLES DE LOS CENTROS INFANTILES - GAD, OSG, INFA- MAL ESTADO O INEXISTENCIA DE BATERÍAS SANITARIAS EN LA MAYORÍA DE LOS CENTROS.	SE HAN MANTENIDO REUNIONES CON TÉCNICOS DEL MIDUVI EN LOS SECTORES PRIORIZADOS, PARA EXPLICAR LOS PROCESOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA Y LA NECESIDAD DE LOS MEDIDORES EN LAS CASAS. SE MANTUVO REUNIONES CON EL ALCALDE Y SU PERSONAL DE OBRAS PÚBLICAS PARA FOMENTAR EL LEVANTAMIENTO DE TDR. SE GENERARON REUNIONES A NIVEL DE COMUNIDADES DONDE SE LES INDICÓ QUE SOLICITARAN APOYO AL MUNICIPIO PARA EL LEVANTAMIENTO DE TDR [...] SE MANTUVO REUNIONES CON EL ALCALDE Y TÉCNICOS DEL MUNICIPIO. SE COORDINÓ TAMBIÉN CON LA ONG ADRA QUIEN APOYA AL MUNICIPIO EN SU CAPACITACIÓN PARA EL LEVANTAMIENTO DE LOS MISMOS. [...] SE EXPLICA SOBRE EL BONO DE TITULACIÓN QUE OFRECE EL MIDUVI, A SU VEZ SE GUÍA A AQUELLAS FAMILIAS CUYAS TIERRAS NO CUENTAN CON UNA ESCRITURA MADRE PARA QUE SE ACERQUEN A LA SECRETARÍA DE TIERRAS DEL MAGAP PARA QUE OBTENGA LA PROVIDENCIA Y SE ACERQUEN AL MIDUVI PARA EL BONO DE TITULACIÓN. [...] SE GENERARON REUNIONES A NIVEL DE COMUNIDADES DONDE SE LES INDICÓ QUE SOLICITARAN APOYO AL MUNICIPIO PARA EL LEVANTAMIENTO DE TDR, A RAÍZ DEL CONVENIO QUE EXISTE CON EL MIDUVI Y MUNICIPIO. SE TRABAJÓ CON EL INFA Y VARIAS ORGANIZACIONES A CARGO DE LOS CIBV PARA QUE PRESENTEN UNA PROPUESTA DE NECESIDADES EN UBS AL MIDUVI. SE CONTINÚA BUSCANDO APOYO POR PARTE DEL GAD PROVINCIAL, MUNICIPAL, PARROQUIALES Y ONG PARA ATENDER A LOS CENTROS EN CONDICIONES MÁS CRÍTICAS	[...]*

**Fuente.** AMEI: Informe del Sistema de Monitoreo de la EAN.

\* Por razones de espacio no se reproduce el texto que consta en la quinta columna del informe.

Nuevamente aunque la actividad aparece aquí como cumplida en más de un 98%, las observaciones anotadas en las siguientes columnas, dejan ver que existió una serie de problemas precedentes que debían solucionarse antes que se pueda evaluar un avance efectivo en el componente relacionado al acceso de los hogares y de los centros infantiles de los territorios intervenidos, a servicios básicos como agua y saneamiento.

La Senplades no ha realizado evaluaciones de políticas específicas (entrevista 9). Hasta noviembre del 2013 no existía un informe público sobre los avances de la Política

para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (MCDS, 2009) y tampoco existe un informe público de evaluación de resultados de la Estrategia Acción Nutrición. Dada la rotación de personal en la unidad técnica del MCDS encargada de la EAN pocos recuerdan su inicio como INTI. En el 2011 el MCDS publicó un informe de rendición de cuentas en el que se afirma<sup>120</sup>:

...la intervención está presente en los 27 cantones de más alta prevalencia de desnutrición crónica infantil, para lo cual se desarrolla un trabajo intensivo con autoridades locales y organizaciones comunitarias, orientado a generar un proceso de movilización comunitaria y empoderamiento ciudadano con el objetivo de posicionar el tema nutricional como una prioridad territorial. El impacto de la estrategia se evidencia con la disminución de 16 puntos en la tasa de prevalencia de anemia en las zonas intervenidas de la Sierra Central y de 4 puntos porcentuales en desnutrición crónica durante los 4 años de gobierno. (MCDS, 2011:5. Subrayado añadido)

En la página Web del MCDS, aparecen publicados otros resultados; la anemia –en el grupo de niños intervenidos– se habría reducido en 21 puntos y, en dos cantones, Guamote y Antonio Ante, la desnutrición habría bajado en dos puntos (MCDS, 2013), pero no se especifica a qué tipo de desnutrición se refiere. Lo curioso es que al pedir más detalles acerca de esta información, la actual responsable técnica de la EAN responde que ella no puede confirmar la veracidad de estos resultados, pues esta información no cuenta con estudios, informes o registros de respaldo (entrevista18).

En la última Encuesta Nacional de Nutrición (ENSANUT) publicada a fines del 2013<sup>121</sup>, la anemia en menores de un año<sup>122</sup> aparece con una prevalencia del 62%, solo cuatro punto menos que en 1986 (ENSANUT, 2013:58), mientras que la desnutrición crónica infantil aparece con una prevalencia de 25,3%, es decir solo 0,5 de punto menos respecto al indicador del 25,8% del 2006. La meta de reducir la prevalencia en un 45% entre el 2009 y el 2013 aparece muy distante. Y aún más distante estaría la meta

---

<sup>120</sup> Desde inicios del 2007 hasta noviembre del 2013 el MCDS tuvo cinco ministros; Nathaly Celi de 2007- mayo 2009. Jeannette Sánchez junio 2009-Octubre 2011. Doris Solíz noviembre 2011-abril 2012. Richard Espinosa abril 2012-abril 2013. Catalina Vaca desde abril del 2013.

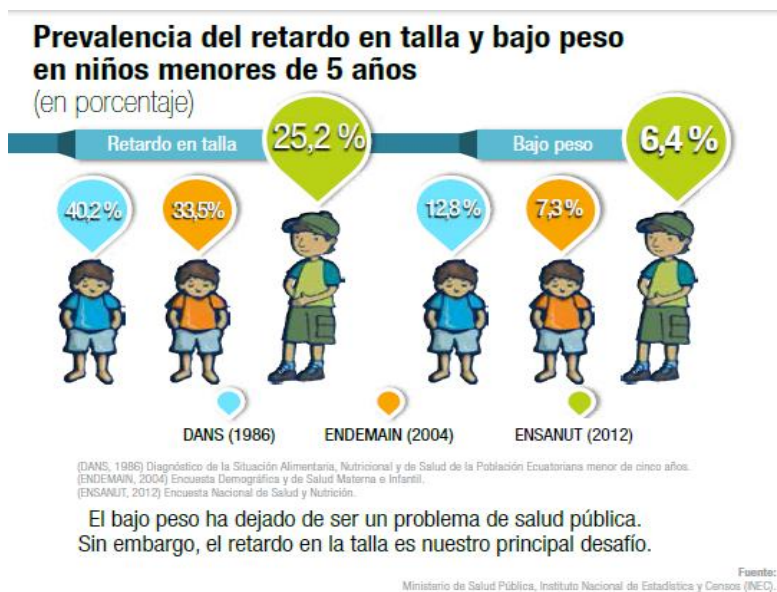
<sup>121</sup> La ENSANUT fue realizada entre el 2011 y el 2012 por el MSP y el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). El objetivo de la encuesta es actualizar los datos de la situación nutricional de la población y recoger datos sobre salud sexual y reproductiva e investigar sobre factores de riesgo de las enfermedades crónicas más prevalentes (ENSANUT, 2013: 5). Anteriormente la ENDEMAIN cumplía con este objetivo.

<sup>122</sup> La meta de la PRAMIE de erradicar la anemia en menores de un año tomaba como base un indicador de anemia del 83,9% según una encuesta realizada únicamente a “beneficiarios del BDH” por lo que ese indicador no sería comparable con los promedios nacionales.



establecida en los ODM para el 2015<sup>123</sup>. Aún así, en una publicación denominada “Siete años de la Revolución Ciudadana” se muestra una reducción de más de ocho puntos en la prevalencia de la desnutrición crónica infantil. Esto se afirma al comparar un dato ‘recalculado’ para el 2004 y el dato registrado por la ENSANUT 2013.

**Figura 13. Omisión del indicador de línea de base de la PRAMIE.**



**Fuente:** Siete años de la Revolución Ciudadana (Senplades, 2013: 20)

Pero si el principal indicador de línea de base para la PRAMIE fue el 25,8% de DCI en el 2006 ¿Por qué esta comparación se remite al 2004 y no al 2006 que era el último dato que tenía el país sobre DCI?<sup>124</sup> El dato de la ECV 2006 ha sido ampliamente usado por los organismos oficiales para dar cuenta de la prevalencia de la desnutrición infantil en el país. Un ejemplo reciente del uso oficial de la ECV 2006 para determinar la prevalencia de la DCI es el *Atlas de la Desigualdad Socioeconómicas en el Ecuador*, éste documento fue publicado por la Senplades a fines del 2013, unos meses antes que la publicación de la ENSANUT. El documento señala que:

<sup>123</sup> Tomando como base el año 1995, el Banco Mundial establecía que para el Ecuador esta meta era llegar al 12% de prevalencia de la DCI (Banco Mundial, 2007:10). El II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Ecuador 2007, utiliza los datos calculados según los parámetros NCHS 1978 pero no establece una meta explícita al 2015 (Pág. 25). Tomando el dato de 1998 (calculado por Carrasco, 2013 y actualizado a las curvas de la OMS-206) esa meta estaría alrededor del 17%.

<sup>124</sup> Otro objetivo de la PRAMIE era erradicar la anemia en menores de un año. La ENSANUT señala que al 2010 la prevalencia de la anemia para ese grupo de edad es de 62% solo cuatro puntos menos que en 1986 (ENSANUT, 2013:58). La PRAMIE en cambio señalaba un indicador de anemia del 83,9% en menores de un año, pero este dato lo obtenía de una encuesta realizada únicamente a “beneficiarios del BDH” por lo que no sería comparable con los promedios nacionales.

“las prevalencias provenientes de encuestas con medidas antropométricas fueron de 40,2% en 1986; 32,5% en 1998; 29% en 2004 y 25,9% en 2006” (SENPLADES, 2013: 89. Subrayado añadido).

**Tabla 13. ECV 2006 y ENDEMAIN en un mismo cuadro comparativo (a).**

**Cuadro 6**  
Desnutrición crónica de menores de 5 años por región y área: 2006

Región	Área	Porcentaje
Sierra	Rural	43,9
	Urbano	23,7
	Total	32,8
Costa	Rural	25,3
	Urbano	16,1
	Total	19,1
Amazonía	Rural	37,7
	Urbano	27,4
	Total	35,2
Total país	Rural	35,6
	Urbano	19,4
	Total	25,9

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 2006.  
Elaboración: Unidad de Información Socio Ambiental UIASI y CEPLAES

**Fuente:** Atlas de las Desigualdades Socio-Económicas del Ecuador, 2013. Pág. 89.

Además de omitirse el dato del 2006, otro dato confuso en la ENSANUT es el cálculo de la prevalencia de la DCI en el 2004. La ENDEMAIN 2004 registró una desnutrición crónica infantil de 23,2% calculada según las curvas NCHS-1978. Con los nuevos parámetros OMS-2006 ese 23,2% pasó a convertirse en 29%, esto según los cálculos realizados en varias publicaciones oficiales y por otros profesionales expertos en este sector de políticas. Por ejemplo un estudio de la OPS del 2008, para varios países latinoamericanos y del Caribe, recalculó los indicadores de años anteriores según las curvas OMS-2006 y usó la misma base de datos de la ENDEMAIN 2004, así llegó a una prevalencia del 29,3% a nivel nacional. A indicadores similares llegan los cálculos de Carrasco (ver pág. 194) y de otros analistas nacionales (entrevista 36 y 37).

**Tabla 14. Prevalencia de la DCI 2004 según un estudio de la OPS 2004**

**Table 2. Comparison of the prevalence of underweight, stunting, wasting, and overweight using the NCHS Reference versus the WHO Standard**

Country, year	Reference	Weight-for-age		Length/height-for-age		Weight-for-Length/height			
		% <-3 SD	% <-2 SD	% <-3 SD	% <-2 SD	% <-3 SD	% <-2 SD	% > 2 SD	% > 3 SD
Ecuador, 2004	WHO	1.43	6.17	8.31	29.31	0.79	2.34	5.27	1.05
	NCHS	1.70	9.65	6.40	23.30	0.89	2.21	3.36	1.39
	Difference (percentage points)	-0.27	-3.48	1.91	6.00	-0.10	0.12	1.91	-0.34

**Fuente:** *Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals.* PAHO, 2008: Pág. 12

Una publicación del MSP en el 2011 también utiliza el indicador del 29% de la ENDEMAIN 2004 calculado según las curvas OMS-2006 y el indicador del 25,8% de la ECV 2006, ambos dentro de una misma serie de datos para demostrar la evolución del indicador de la DCI en el tiempo:

**Tabla 15. ECV 2006 y ENDEMAIN en un mismo cuadro comparativo (b).**

CUADRO N.º 1				
PREVALENCIA DE RETARDO EN TALLA. PUNTAJE Z < -2 DE (DESNUTRICIÓN CRÓNICA)				
	ECV 1998 %	ECV 1999 %	ENDEMAIN 2004 %	ECV 2006 %
País	32,5	31,9	29,2	26,0
Zona urbano	27,4	22,5	22,4	19,4
Zona Rural	39,7	43,1	37,5	35,7

Fuente: Encuestas de condiciones de vida y encuesta demográfica de salud materno infantil (ENDEMAIN, 2004). Elaboración: SIISE-MCDS. WHO, 2006

**Fuente:** Nutrición en Salud. MSP, 2011. Pág. 16.

Al parecer el re-cálculo que se hizo en la ENSANUT para la prevalencia en el año 2004 utilizó los datos de la ENDEMAIN de ese año, pero aplicó un procedimiento *ad hoc*. La ENDEMAIN 2004 es una encuesta que investiga sobre varios componentes (fecundidad, planificación familiar, salud materna e infantil, lactancia, salud reproductiva, violencia de género, enfermedades de transmisión sexual, mortalidad infantil, etc.): para el componente IV de “salud en la niñez” (atención médica y enfermedades como diarrea, infecciones respiratorias, vacunación, etc.) la encuesta

selecciona a “un solo hijo por mujer en edad fértil (MEF)” (ver cuestionario individual ENDEMAIN, 2005: 14-18); mientras que para el componente XV se aplicó los procedimientos antropométricos a todos los hijos menores de 60 meses de las MEF seleccionadas dentro de la muestra (ver cuestionario individual ENDEMAIN, 2005: 56). Fue sobre estos datos que se calculó la prevalencia de la DCI para la ENDEMAIN 2004. En su re-cálculo, el equipo técnico de la ENSANUT, asumió el criterio del componente de salud infantil, es decir un solo hijo vivo por MEF para procesar los datos del componente de antropometría, que como ya se señaló, correspondían a todos los hijos vivos menores de 60 meses de las MEF seleccionadas. Al considerar que el universo de la muestra correspondía a un conjunto menor que aquel al que realmente corresponde, se calculó el valor de expansión aplicando como corrección al peso muestral de las MEF, el número de hijos vivos ( $wt = \text{hijos vivos} * \text{MEF}$ ), esto otorgó un peso mayor a los niños cuyas madres tenían más de un hijo (entrevista 37). Como resultado la cifra de la prevalencia de la DCI para el 2004 aparece en la ENSANUT aumentada en más de cuatro puntos<sup>125</sup>.

En varios documentos oficiales sobre la DCI el dato del 2004 aparece cercano al 29% y se utiliza el dato de la ECV-2006. Entonces ¿por qué en la ENSANUT se volvió a calcular el dato del 2004 utilizando un procedimiento *ad hoc*? ¿Y por qué en el informe de logros gubernamentales se omite el dato de la ECV-2006 si éste fue el indicador de base utilizado en el PNBV 2009?<sup>126</sup> Puesto que si se analiza uno u otro periodo ([2004-2012] ó [2006-2012]) se llega a conclusiones muy distintas sobre el ritmo

---

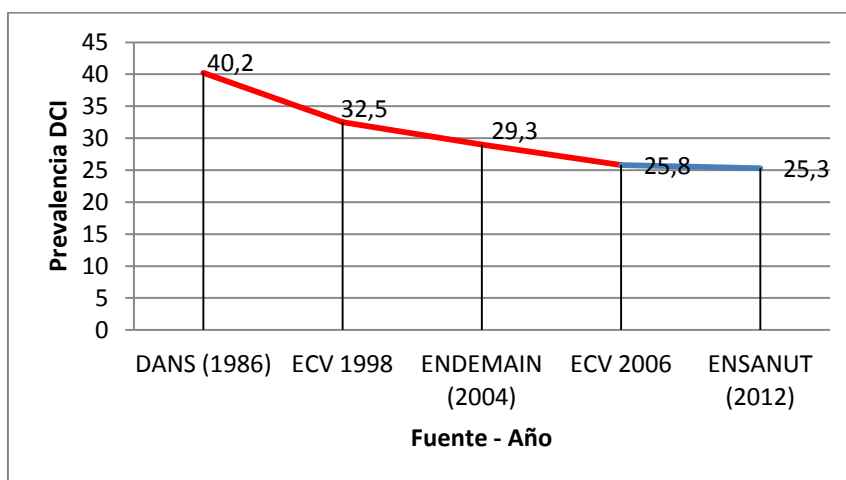
<sup>125</sup> Esta explicación está basada en dos fuentes: un análisis que hace Paul W. Stupp del CDC de Atlanta sobre este re-cálculo de la prevalencia por parte del equipo técnico de la ENSANUT. Stupp asesoró a la CEPAR para la realización de la ENDEMAIN 2004 y conoce la metodología en detalle, por eso identificó la causa de la inconsistencia. La otra fuente es una comunicación enviada por la responsable de la ENSANUT al INEC. En esa comunicación Freire señala que en el cálculo se asume que los datos corresponden a una muestra conformada por un solo niño seleccionado por cada MEF y que por ello corrigieron el cálculo del valor de expansión. En la comunidad de analistas y técnicos que estudian sobre indicadores de salud y nutrición en el país, existe inconformidad respecto a este resultado. Si bien la calidad de información generada por la ENSANUT no está en duda, en cambio se observa que sus resultados han sido más dilatados en el tiempo y han tenido un mayor costo que los que tuvo la ENDEMAIN en sus distintas ediciones (desde 1987). La CEPAR es una ONG que trabaja con apoyos técnicos y financieros de organizaciones internacionales como USAID, UNFPA, BID, CDC Atlanta, y del Proyecto MEASUR de la Universidad de Carolina del Norte. En principio se esperaba que la CEPAR continuara con la serie ENDEMAIN cada cinco años es decir la siguiente habría sido en el 2009. Pero por una decisión de “institucionalizar” la encuesta en el MSP, ésta se pospuso hasta que estuviera lista la propuesta de la ENSANUT en el 2011. De todas maneras, a decir del representante de la CEPAR, la ENSANUT utilizó los mismos cuestionarios de la ENDEMAIN (entrevista 37).

<sup>126</sup> Según los métodos interpretativos, a veces, lo que no se dice, aquello que se omite, resulta aún más significativo que lo que se dice (véase Wagenaar, 2011 y Pader, 2006)

del avance en la reducción de la DCI, es posible conjeturar que existe, por parte de quienes manejan esta información, una intención de evitar las conclusiones a las que se llegaría al comparar los datos de la prevalencia de la DCI en el último periodo.

Ciertamente, la comparación entre las prevalencias del 2004 –recalculada– y del 2012, aumenta drásticamente el ritmo de la reducción de la DCI; pero como se ha visto a lo largo de este Capítulo, el INTI, la EAN y el PNBV 2009, partieron de una prevalencia del 25,8% de DCI según la ECV-2006. Si tomamos los datos de la ENDEMAIN 2004 y los comparamos con el dato utilizado en el 2009 para la formulación de la PRAMIE aparecen dos periodos muy distintos; un primer periodo 2004-2006 que –sin política– presenta una reducción de 1,16 puntos por año, y otro periodo 2006-2012 que –con política a partir del 2009– presenta una reducción de menos de una décima de punto por año. Y este es un resultado muy distinto del que se preveía en el PNBV en el 2009 con la implementación de una política explícita.

**Tabla 16. Tendencia de la DCI según el indicador ECV-2006**



**Elaboración:** la autora.

Ninguno de los funcionarios de la EAN ha dado una explicación clara respecto a la omisión del indicador del 2006. Uno señaló que es probable que hayan existido errores en el cálculo de los datos de la ECV-2006 debido al cambio en las nuevas curvas OMS. Otro mencionó que, metodológicamente, la ENSANUT no es comparable con la ECV 2006. Pero como se ha visto, varias publicaciones oficiales han utilizado tanto los datos de la ECV como los datos de la ENDEMAIN (a la cual se supone que reemplaza la ENSANUT) dentro de una misma serie de datos (ver tablas 25 y 27).

Al momento se encuentra en ejecución la Sexta Ronda ECV-2014, este sería el dato que permitiría una comparación directa con el dato ECV-2006. Un experto asesor de la ECV-2014 señala que, en base a la información hasta ahora recogida, es probable que el indicador actual esté muy cercano al señalado por la ENSANUT (25,3%). Si esto es así ¿por qué el indicador de la DCI habría variado tan poco en los últimos años? Es probable –dice el experto– que el indicador haya llegado a una fase de “estructuralidad”, es decir, hay fenómenos sociales que al inicio de una intervención pueden variar mucho con un esfuerzo moderado por parte de la política, pero a medida que transcurre el tiempo el indicador avanza a menor velocidad, y aunque los cambios marginales son menores, estos requieren mayor esfuerzo por parte de la política. Señala también que en el caso de la desnutrición este fenómeno suele ocurrir por debajo de los 20 puntos (entrevista 36). En el caso de Chile por ejemplo, la desaceleración en el indicador de la desnutrición es más notoria a partir del 12% de prevalencia (PAHO, 2007: 47).

Desde el marco analítico del proceso de las políticas públicas la evaluación es una etapa que permite generar conocimientos sobre el proceso con el fin de mejorar el mismo proceso. Una política sin evaluación está incompleta. La información sobre los resultados de las políticas es una forma de promover la acción pública ¿cómo pueden el público y los actores sociales, evaluar, criticar y aprender sobre el proceso de las políticas si su continuidad en el tiempo es difusa y si los parámetros de evaluación no son claros? El control sobre los resultados de las políticas es una característica inherente a una participación sustantiva en el proceso de las políticas (ver pág. 56).

#### *Análisis del presupuesto en relación a cada punto de reducción de la DCI*

Para el análisis de la inversión y de la eficiencia en la reducción de la desnutrición crónica infantil es necesario observar comparativamente entre dos periodos para los cuales existen datos estadísticos sobre la prevalencia de la DCI en Ecuador: en este caso el primer periodo (P1) va del 2004 al 2006 y corresponde a un periodo anterior al régimen del *buen vivir* en el cual aún no se había implementado una política específica para erradicar la DCI. El segundo periodo (P2) va del 2007 al 2012, este corresponde al periodo en el que entra en vigencia el régimen del *buen vivir* y en el cual se implementa la PRAMIE. La comparación se hace en base a los presupuestos de los programas existentes en los dos periodos y que están relacionados directamente con el objetivo de reducir la desnutrición. Estos son: Aliméntate Ecuador y PANN 2000 (que luego será SIAN); los programas de Maternidad Gratuita y Desarrollo Infantil (que en el primer

periodo se componen de FODI, ORI, INNFA); y los programas de vivienda, agua y saneamiento. Estos últimos, como veremos más adelante, presentan problemas de agregación en la información. Al comparar los datos presupuestarios para ambos periodos, con y sin política, se observa que el costo anual para reducir la DCI en un punto varía considerablemente:

**Tabla 17. Costo de la reducción de la DCI para el periodo 1 (2004-2006) sin política.**

(En millones de dólares)

PROGRAMAS	AÑOS P1			
	2004	2005	2006	
MIES. Aliméntate Ecuador	7,5	8	12,4	
MSP. PANN 2000	11,7	10,5	12,5	
MSP. Maternidad Gratuita	19,5	18,8	20,7	
MIES. Fondo de Desarrollo Infantil	22,8	25,2	33,1	
MIES. Operación Rescate Infantil	22,6	23,8	25,4	
MIES. INNFA	42,6	45,1	72,9	
MIDUVI. Vivienda de interés social urbano y rural	16,3	20,3	20	
MIDUVI. Agua y saneamiento para comunidades rurales	10,2	9,7	4,1	Total (P1)
MIDUVI. Agua y saneamiento básico	37,2	43	41,6	2004 -2006
<b>TOTAL PROGRAMAS</b>	<b>190,4</b>	<b>204,4</b>	<b>242,7</b>	<b>637,5</b>
<b>PROMEDIO INVERSION POR AÑO</b>				<b>212,5</b>
Reducción de la Prevalencia de la DCI	29,3		25,8	3,5 (4)**
<b>COSTO DE LA REDUCCIÓN POR AÑO</b>				<b>159,37</b>

**Fuente:** Ecuador, *Reseña de los principales programas y lecciones aprendidas 2000-2006*. CEPAL (2006b). Especialmente los cuadros de las Págs. 25 y 26. **Elaboración:** la autora.

\* El Programa de Maternidad Gratuita está registrado como Programa de Salud Sexual y reproductiva.

\*\* La prevalencia del 2004 aparece en algunos documentos como 29% y en otros como 29,3% (calculada con las nuevas curvas OMS-2006). En este caso se ha tomado la cifra más alta. Puesto que la diferencia es 3,5 puntos, para el cálculo de la eficiencia, se ha aproximado este valor al número entero inmediato superior.

**Tabla 18. Costo de la reducción de la DCI para el periodo 2 (2007-2012) con política.**

(En millones de dólares)

PROGRAMAS	AÑOS P2						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	
MIES. Aliméntate Ecuador	17,5	16,9	6	22,2	2,4	3,7	
MSP. (PANN 2000) SIAN	12,5	12,4	18,8	12,3	8	8	
MSP. Desnutrición Cero (2011)	0	0	0	0	1,10	19,14	
MSP. Maternidad Gratuita	20,6	17,3	26,2	19,9	6,8	6,11	
MIES. Desarrollo Infantil	37,5	57,1	107,8	136,9	137,8	144,95	
MIES. Operación Rescate Infantil	26,5	26,2	0	0	0	0	
MIES. INNFA	72,9	0	0	0	0	0	
MIDUVI. Bono de Vivienda	74,4	375,6	172,8	88	130,4	42,6	
MIDUVI. Agua y saneamiento (PRAGUAS, PROMADEC)	10,8	0	7	3,7	11,5	23,1	
MIDUVI. Titulación de tierras	0	0	1,3	0,8	0,4	0,3	Total P2
<b>TOTAL PROGRAMAS</b>	<b>272,7</b>	<b>505,5</b>	<b>339,9</b>	<b>283,8</b>	<b>298,4</b>	<b>247,9</b>	1948,2
PROMEDIO INVERSION POR AÑO							324,7
Reducción de la Prevalencia de la DCI	<b>25,8</b>					<b>25,3</b>	<b>0,5 (1)**</b>
<b>COSTO DE LA REDUCCIÓN POR AÑO</b>							<b>1948,2</b>

**Fuentes:** Para los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 se utilizaron los datos del Informe “¿Cómo va la inversión social? Boletín cuatrimestral preparado por el Ministerio de Finanzas, la UNICEF y el MCDS. Véanse especialmente los boletines N°25, 28, 31,33 y el Anexo al boletín 31. En estos informes el presupuesto asignado al Bono de la vivienda (MIDUVI) incluye; Vivienda de Maestros. Vivienda Urbana – SIV y Vivienda Urbana – SIV Magisterio. Programa de Vivienda Rural y Urbano-Marginal. Sistema de Incentivos de Vivienda – SIV y Fideicomisos. Ley de Vivienda. Programa de Intervención Territorial Integral. Bono de Desarrollo Urbano. Programa de Saneamiento Ambiental Municipios – PROMADEC. Vivienda Urbano-Marginal. Programa de Vivienda de Interés Social. Emergencias en las provincias de Tungurahua y Chimborazo. Socio Vivienda. \*Para el año 2012 puesto que aún no existe información de la ejecución del presupuesto por programas se utilizó los datos de la Proforma General del Estado - Programa Anual de Inversiones 2012. En el caso del bono de la vivienda se excluyó el rubro correspondiente a la construcción de vivienda para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. \*\* La diferencia es 0,5 puntos, pero para el cálculo de la eficiencia se ha aproximado el valor de la reducción al número entero inmediato superior. **Elaboración:** la autora.



Aún si consideramos que la política inició en el 2009 y que por lo tanto el cálculo de la eficiencia de la inversión debería hacerse para el periodo 2009-2012 (periodo 2b) y aún si asumimos que en el 2009 la prevalencia de la DCI era la misma que en el 2006, es decir 25,8; tenemos que el costo de reducir un punto en la DCI (de haber existido tal reducción) habría sido siete veces mayor que en el periodo anterior.

**Tabla 19. Comparación costo promedio de reducir un punto en la prevalencia de la DCI entre P1 y P2b.**

(En millones de dólares)

	PERIODO 1	PERIODO 2b
INVERSION PROMEDIO	212,5	292,7
REDUCCIÓN PROMEDIO POR AÑO	1,16	0,12
COSTO POR PUNTO	159,3	1170

**Elaboración:** la autora.

En general el presupuesto de los programas no se mantiene constante, varios programas aumentan su presupuesto entre el 2008 y el 2010 para luego bajar en el 2011. Con las reformas llevadas a cabo en el MIES el presupuesto de los programas de desarrollo infantil se fusionó a partir del 2008 y en el 2010 se volvió a igualar la asignación que en conjunto tenían en el 2006. El programa Aliméntate Ecuador es el que mayores variaciones ha experimentado, aumenta de 6 a 22 millones en el 2010 (Boletín MEF, N°31) y baja a 2,4 millones en el 2011(Boletín MEF, N°33).

Para el 2008 la inversión en los programas de vivienda se incrementó notablemente. La inversión efectiva (valor devengado) supera en casi 90 millones el monto programado inicialmente para ese año. El Bono de la vivienda incluye varios proyectos dentro del SIV (Sistema de incentivos a la vivienda). No todos estos proyectos están relacionados a los esfuerzos para la reducción de la DCI. Como se anotó en el análisis de este componente, la construcción de vivienda fue una de las ofertas en competencia durante la campaña electoral del 2006. El SIV está considerado dentro de una estrategia general de incentivo al consumo y a la producción. Por lo tanto incluir el bono de la vivienda dentro de las inversiones realizadas con el objetivo de reducir la DCI podría distorsionar el cálculo de la eficiencia. Si bien en la hipótesis causal las mejores condiciones de la vivienda tienen una incidencia directa en la DCI, para

establecer esa relación sería necesario determinar qué porcentaje de toda la inversión destinada al bono de la vivienda entre el 2009 y 2012 (cerca de 884 millones de dólares en total) llegó a las familias destinatarias de la política. Es decir qué porcentaje del bono sirvió para que aquellas familias que habitaban en viviendas cuyas condiciones aumentaban la probabilidad de incidencia de la DCI, mejoraran dichas condiciones. Puesto que en base a la información existente, no es posible determinar esa relación, se puede recalcular la eficiencia al eliminar el rubro general destinado vivienda, agua y saneamiento (VAS) e incluir solo el rubro destinado a la construcción de vivienda, agua y saneamiento dentro del INTI para el periodo 2009-2012. Esto implica hacer un recalcule también del periodo P1 para que las cifras sean comparables.

**Tabla 20. Costo de la reducción de la DCI para P1 sin VAS.**

(En millones de dólares)

PROGRAMAS	AÑOS (P1)			
	2004	2005	2006	
MIES. Aliméntate Ecuador	7,5	8	12,4	
MSP. PANN 2000	11,7	10,5	12,5	
MSP. Maternidad Gratuita	19,5	18,8	20,7	
MIES. Fondo de Desarrollo Infantil	22,8	25,2	33,1	
MIES. Operación Rescate Infantil	22,6	23,8	25,4	
MIES. INNFA	42,6	45,1	72,9	Total P1
TOTAL PROGRAMAS	126,7	131,4	177	435,1
PROMEDIO INVERSION POR AÑO				145,03
Reducción de la Prevalencia de la DCI	29,3		25,8	3,5 (4)*
COSTO DE LA REDUCCIÓN POR AÑO				113,27

**Fuente:** Ecuador, *Reseña de los principales programas y lecciones aprendidas 2000-2006*. CEPAL (2006b). Especialmente los cuadros de las Págs. 25 y 26. **Elaboración:** la autora.

\* Para el cálculo de la eficiencia se ha aproximado el valor de la reducción al número entero inmediato superior.

**Tabla 21. Costo de la reducción de la DCI para P2 con VAS- INTI 2009-2012**  
(En millones de dólares)

PROGRAMAS	AÑOS (P2b)				TOTAL
	2009	2010	2011	2012	
MIES. Aliméntate Ecuador	6	22,2	2,4	3,7	34,3
MSP. (PANN 2000) SIAN	18,8	12,3	8	8	47,1
MSP. Desnutrición Cero (2011)	0	0	1,10	19,14	20,24
MSP. Maternidad Gratuita	26,2	19,9	6,8	6,11	59,01
MIES. Desarrollo Infantil	107,8	136,9	137,8	144,95	527,45
MIES. Operación Rescate Infantil	0	0	0	0	0
MIES. INNFA	0	0	0	0	0
MIDUVI. Bono de Vivienda		14,329	20,29	9,386	44,005
MIDUVI. Agua y saneamiento	0	1,8	2,06	5,186	9,046
<b>TOTAL PROGRAMAS</b>	<b>158,8</b>	<b>207,429</b>	<b>178,45</b>	<b>196,472</b>	<b>741,151</b>
<b>PROMEDIO INVERSION POR AÑO</b>					<b>185,29</b>
Reducción de la Prevalencia de la DCI	25,8			25,3	0,5 (1)*
<b>COSTO DE REDUCIR UN PUNTO POR AÑO</b>					<b>741,151</b>

**Fuentes:** Boletín del Ministerio de Finanzas, la UNICEF y el MCDS: “¿Cómo va la inversión social? N°28, 31,33 y el Anexo al boletín 31. Informe de gestión INTI-MIDUVI del 30 de junio de 2013. Proforma General del Estado - Programa Anual de Inversiones 2012.

\* Para el cálculo de la eficiencia se ha aproximado el valor de la reducción al número entero inmediato superior.

**Elaboración:** la autora.

Al eliminar el rubro general de la vivienda, agua y saneamiento e incluir solo el rubro destinado a VAS mediante el INTI, resulta que el promedio de la inversión por año para los programas directamente relacionados con la DCI sube, en el periodo P2b, en cerca de 40 millones respecto al periodo P1. Sin embargo, y aún con todos los ajustes realizados, es claro que la eficiencia del gasto disminuye considerablemente.

*Algunos estudios de impacto del BDH sobre la desnutrición infantil*<sup>127</sup>

Aunque en sus orígenes el Bono de Desarrollo Humano (BDH) no fue explícitamente diseñado como un programa para erradicar la DCI, algunos analistas lo consideran como parte de los esfuerzos del estado en esta área de políticas, puesto que varios estudios muestran que los “programas de Transferencia Condicionada de Efectivo (TCE) pueden tener un importante impacto en los resultados nutricionales” (BID, 2007: xvi-xxiii). Las TCE son esquemas no contributivos que combinan las metas del IDH con un apoyo –a través de ingresos– para los hogares más pobres, es decir, para aquellos que no cuentan con ningún tipo de seguro. Estas transferencias suelen estar condicionadas a la asistencia de los niños y niñas a la escuela, o a la asistencia de las madres a talleres de capacitación y a controles de salud para ambos en los servicios estatales (Molyneux y Thomson, 2013: 67).

El BDH se creó en el año 2003 con la intención de transformar el Bono Solidario que había sido implementado en 1998 como una forma de compensación característica del modelo residual de los programas de protección de fines del siglo XX. Con el BDH se buscaba avanzar hacia una concepción más integrada de la protección social<sup>128</sup>. Pero factores como la inestabilidad política del país a inicios del nuevo siglo habrían

---

<sup>127</sup> Las evaluaciones de impacto aquí citadas constituyen un insumo para aumentar la comprensión de la interrelación entre instrumentos de distintas políticas como podrían ser las TMC y los programas de nutrición y alimentación o los instrumentos de Desarrollo Infantil, más no constituyen una intención de utilizar estas evaluaciones para inferir algún resultado o impacto de la PRAMIE.

<sup>128</sup> En sus inicios el Bono Solidario fue un programa de transferencias monetarias a los hogares más pobres (Quintil 1 y 2) afectados por la crisis financiera de fin de siglo que provocó que “millones de ecuatorianos pasaran a situaciones de pobreza [y] a reducir significativamente sus niveles de consumo y sus capacidades humanas, puesto que sus hijos debieron abandonar el sistema escolar y las atenciones de salud”. En ese entonces el bono se entregaba a las personas que se autodefinían como pobres (Enríquez, 2013; 33). Fue a partir del 2003 que se inició con la calificación y selección de beneficiarios, “el BDH utiliza una estrategia de focalización individual basada en un índice de pobreza (Selben). Este índice identifica a los potenciales beneficiarios de los programas sociales a partir de una clasificación de las familias según sus necesidades básicas no satisfechas. El índice de pobreza es calculado a través de un análisis de componentes principales no lineal. Las familias que pertenecen a los dos quintiles más pobres (por debajo de 50,65 en el índice de pobreza) reciben el programa” (Ponce, 2013; 22).

impedido avanzar en esa dirección; aspectos como la condicionalidad del BDH, “quedaron en el papel, puesto que [...] no se realizó ningún tipo de control” (Enríquez, 2013: 36), así ya en su implementación el BDH terminó por no incluir mecanismos que permitieran asegurar y verificar el cumplimiento de la condicionalidad. De ahí que el BDH se considere más bien una “transferencia monetaria no condicionada” (Ponce, 2013: 22).

Según Ponce en la literatura sobre TCE se puede ver que el impacto de estos programas respecto a las variables del IDH suelen “atribuirse tanto a la transferencia monetaria en sí misma (efecto ingreso), como a la condicionalidad (efecto sustitución o efecto condición)” y aunque “no existen estudios rigurosos que permitan analizar la importancia relativa de los dos efectos en el impacto global de un programa” de TCE, algunos estudios del caso ecuatoriano sugieren que el efecto ingreso sería mayor en hogares extremadamente pobres y tiende a reducirse a medida que los ingresos de los hogares aumentan (Schady y Araujo, 2007 así como Osterbeek y Ponce, 2008 *cit pos* en Ponce, 2013: 25). Para los hogares de este último grupo el efecto condición, cuando existe, es el que incide sobre las variables del IDH. “De ahí la importancia de que [las TCE] tengan mecanismos reales de verificación del cumplimiento de la condicionalidad” (Ponce, 2013: 25). Si bien los estudios del BDH sugieren que este tiene “un efecto menor, pero aun así positivo, en el estatus nutricional de los niños” (León y Younger, 2007 *cit pos* en Ponce, 2013: 21) parecería que una condicionalidad, por ejemplo a través de la capacitación a las madres en temas nutricionales, de salud y desarrollo psicomotriz, podría aumentar ese efecto (Ponce, 2013: 25-26).

Un estudio de Schady y Rosero encontró que el BDH (que al momento del estudio era de \$ 15) aumentaba la porción de dinero que las familias beneficiarias destinaban para su alimentación, especialmente en el grupo de familias más pobres (Schady y Rosero 2008 *cit pos* en Buser et al, 2013: 14).

En otro estudio reciente realizado por varios autores, para hogares urbanos, se encontró que mientras el impacto positivo del ingreso del BDH respecto a la relación estatura-edad en los niños es muy bajo (casi nulo), en cambio el impacto negativo de perder el bono es muy significativo; especialmente para los grupos con niños de menor edad hasta los dos años. Al parecer los hogares ajustan permanentemente su consumo de alimentos en función de los ingresos que dejan de percibir, es decir frente a una

contracción de los ingresos familiares el primer rubro de gastos en contraerse es el destinado a la alimentación de los niños pequeños<sup>129</sup>. Esto resulta especialmente notable en los casos en los que las familias pierden una transferencia monetaria. En la muestra analizada, los autores observan que hasta dos años después de una contracción en el presupuesto, las familias aun no eran capaces de compensar esa pérdida en ingresos y por lo tanto no lograban nivelar su gasto en alimentos; tanto el peso para la talla como la talla para edad se vieron afectados por reducciones en los ingresos (Buser, *et al*, 2013).

En el 2010 Paxson y Schady también exploraron los efectos de las TCE sobre el desarrollo infantil (especialmente en la habilidad cognitiva) en zonas rurales del Ecuador. Aunque la relación entre estas dos variables no es clara, los autores sugieren que el BDH –aún sin ser condicionado– tiene un efecto “positivo aunque modesto” en el desarrollo infantil, especialmente en el estrato de niños más pobres. En ese sentido, si la condicionalidad de las TCE se establece sobre comportamientos parentales que a su vez tengan efectos en el desarrollo infantil (uso de servicios de salud, de educación, conocimientos en nutrición, etc.) entonces ese efecto podría incrementarse. Sin embargo, hay que tomar en cuenta también que la condicionalidad interactúa con la calidad de los servicios disponibles en salud y educación, por lo tanto su efecto sobre el desarrollo infantil también depende de esta otra variable (Paxson y Schady, 2010: 215).

En resumen; los estudios de impacto del BDH muestran que el grupo de personas destinatarias de este bono, no es homogéneo. Dentro de este grupo existen variaciones de ingreso y de consumo y por lo tanto existen segmentos de personas con mayores carencias que otras. Debido a estas variaciones el BDH tiene efectos diferenciados; es más efectivo por ampliar el consumo de alimentos en los más pobres, mientras que en los menos pobres aumenta su efecto sobre el comportamiento relacionado a la condicionalidad. Si esto es así, entonces el grupo más pobre requiere una transferencia que le permita compensar primero sus carencias con respecto al consumo de alimentos; esto para evitar que los niños y niñas se desnutran. Una vez satisfecha la necesidad más básica del consumo de alimentos, la transferencia podría también permitirles adoptar el comportamiento asociado a la condicionalidad. En

---

<sup>129</sup> Los autores de este estudio se basan en un estudio previo realizado en Ecuador por Hidrobo (2010) quien encontró que los niños y niñas que estuvieron relativamente más expuestos a la crisis financiera entre el 1998-2000 son más pequeños y tienen una menor habilidad cognitiva que otros que no lo estuvieron. Igualmente Baird et al (2011) encontró que las fluctuaciones de corto plazo en el PIB en los países en desarrollo estarían correlacionados con la mortalidad infantil (citando a Buser, et al, 2013: 2).

términos de capacidades el disponer de medios (en este caso un ingreso) para estar libre de hambre es distinto a disponer del acceso y la información para estar saludable o para asistir a la escuela. La ampliación de estas capacidades podría requerir de más de un instrumento. Pues aunque los servicios relacionados con la condicionalidad pueden ser completamente gratuitos éstos suelen implicar costos de oportunidad y traslado que, en un estado de extrema carencia, podrían ser significativos. En este nivel, puesto que se trata de comportamientos en los individuos, las condicionalidades se orientan a modificar las causas más inmediatas de la DCI más no los factores determinantes básicos. Además, es necesario tener en cuenta que si bien los efectos directos del BDH sobre la DCI (o sobre relación talla-edad) son escasamente significativos, en cambio, la suspensión del BDH tiene un efecto negativo en la nutrición de los niños más pequeños.

Al momento de escribir este Capítulo (noviembre 2013) el BDH se encuentra en un proceso de reestructuración que implica la re-focalización de los beneficiarios; se prevé que la reestructuración incluya mecanismos de verificación y control sobre el cumplimiento de las condicionalidades. Entre las condicionalidades estarían los chequeos de salud y nutricionales contemplados en el programa *Desnutrición Cero* de la EAN. En el proforma 2014 está prevista la reducción de un 30% en el presupuesto que actualmente se destina al BDH<sup>130</sup>. Puesto que el aumento del bono a \$50 fue una de las ofertas de la campaña de reelección del Gobierno a inicios del 2013, políticamente, es poco factible que se pretenda reducir el monto del BDH, lo que hace pensar que la reducción será vía exclusión de beneficiarios, es decir que probablemente un 30% de las familias que actualmente reciben el BDH serán consideradas no elegibles en el nuevo Registro Social. Por otro lado, los bonos que se entregaban en el programa “Desnutrición Cero” ahora estarán incluidos en el BDH ¿Cómo podrían afectar en el estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años estas reducciones en los subsidios sociales? si se toma en cuenta que la alimentación de los más pequeños es un rubro altamente sensible a los ajustes en el presupuesto familiar.

En las primeras discusiones sobre la PRAMIE y en el diseño del INTI, no se consideró una articulación con el BDH. Es solo a partir del fracaso en la gestión de las transferencias monetarias del programa *Desnutrición Cero* del MSP que se buscó la

---

<sup>130</sup> En el 2013 el presupuesto ejecutado del BDH fue de 1,054 billones de dólares, mientras que en la proforma presupuestaria del 2014 el presupuesto previsto es de cerca de 716 millones de dólares (Cfr. Presupuesto 2013, Proforma Presupuestaria 2014 y Plan Plurianual de Inversión 2013-2017)

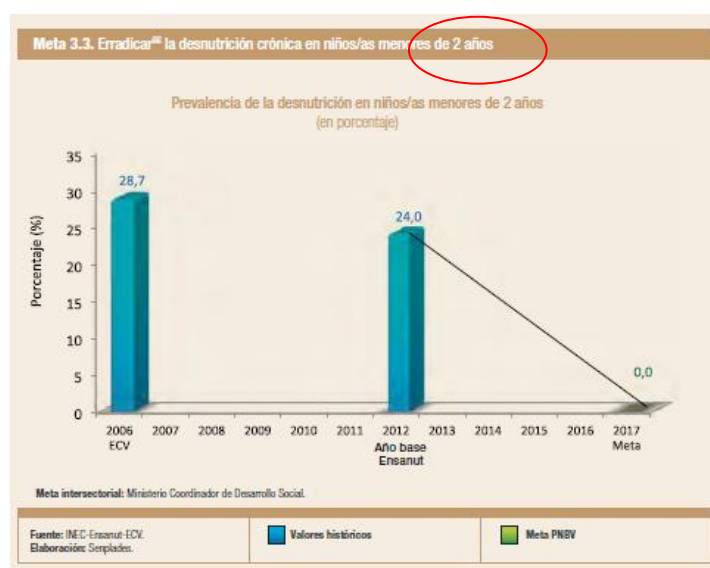
vinculación con el BDH. Esta necesidad de articulación se hace visible después que el BDH se incrementó a \$ 50 y justamente cuando inicia su reestructuración.

#### Una nueva EAN para el 2014

Si la cifra sobre la DCI de la ENSANUT es correcta, significa que la DCI se ha reducido mucho más lentamente en los últimos seis años que en otros periodos anteriores. Esto a pesar de que otros indicadores, como el gasto social, la cobertura en la educación o los niveles de pobreza muestran avances. “Entonces ¿Qué está pasando con la DCI en el Ecuador?” (Entrevista 29). Parecería ineludible responder a esta pregunta antes de plantearse una nueva estrategia de intervención para la PRAMIE.

En lo que sigue trataré de describir el proceso y el contenido de la nueva EAN. En primer lugar es necesario observar que en el PNBV 2013-2017 nuevamente se plantea la meta reducir la DCI, pero esta vez al 15% en el año 2030. Para el periodo 2013-2017 se ha establecido la meta de “Erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años”. Se toma como base el Indicador del 24% que señala la ENSANUT para ese grupo de edad. Para menores de cinco años se sigue utilizando el indicador de la ECV-2006 es decir el 26% de prevalencia, esto hace más inexplicable aún la exclusión de este indicador en las evaluaciones comparativas entre periodos pre y pos régimen del buen vivir.

**Tabla 22. Nueva meta para la reducción de la DCI en el PNBV 2013-2017.**



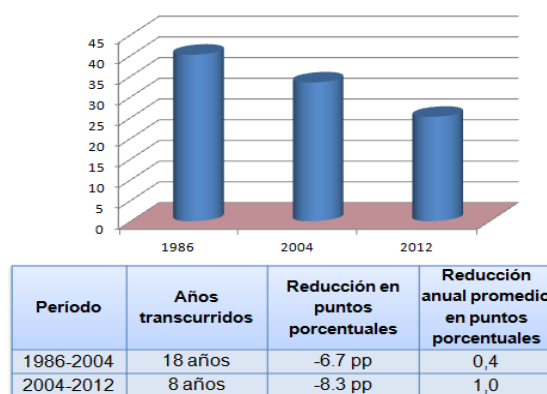
Fuente: PNBV 2013-2017. Pág. 153



La nueva estrategia parte del cálculo continuo que va desde el 2004 hasta el 2012 sin tomar en cuenta su propia línea de base del 2009. Basándose en la información de la ENSANUT los técnicos de la EAN elaboraron una nueva estrategia que fue presentada a la presidencia para su aprobación. En esta presentación se afirma que la disminución de la DCI entre el 2004 y el 2012 ha sido constante: un punto por año. Y “tres veces mayor que en el periodo anterior”. También se afirma que si bien los esfuerzos de la política no alcanzaron la ambiciosa meta de llegar al 14% en el 2013, tampoco se alejan tanto del patrón de la aceleración que han seguido otros países.

**Tabla 23. Meta para la reducción de la DCI en la Nueva EAN.**

**Prevalencia Desnutrición Crónica Infantil  
1986 – 2013 (0 a 5 años)**



La reducción anual promedio de la desnutrición crónica es alrededor de 3 veces mayor durante el período 2004-2012

Fuente: DANS 1986, ENDEMAIN 2004, PNBV 2009 – 2013, PNBV 2013 – 2017, ENSANUT 2012  
Elaboración: MCDS-MSP

**Fuente:** MCDS, 2013. Presentación del Power Point: Nueva EAN 2013-2017.

Pero como parece quedar claro en el apartado anterior si se intercala el indicador del 2006 la evaluación de esa reducción presentaría una tendencia muy distinta y plantearía importantes cuestiones de política que requerirían de un ejercicio evaluativo serio y autocrítico sobre los resultados alcanzados en el periodo 2009-2013.

Los actuales responsables de la Estrategia, tienen poco tiempo en el cargo y su tarea ha estado enfocada en desarrollar una nueva propuesta antes que en evaluar la intervención realizada. Extra oficialmente se conoció que en noviembre del 2013, estaba en marcha una evaluación externa de la EAN contratada por el MCDS, el Gerente de la

EAN no respondió a mi reiterada solicitud de información sobre los avances de ese estudio. De todas maneras la nueva propuesta de la EAN se formuló antes de conocer los resultados de ese estudio puesto que así lo requerían los imperativos de planificación institucional. La nueva EAN sigue un esquema más o menos similar a la primera. Aunque ahora se asumen solo tres componentes; a) acceso a servicios; b) hábitat saludable; c) hábitos de consumo. E incluye, en el conjunto de instituciones ejecutoras, a la Secretaría Nacional del Agua, al Ministerio de Relaciones laborales y al Ministerio del deporte. Además ahora sí se prevé la vinculación con el BDH y con el Seguro Social Campesino<sup>131</sup>. La articulación con el BDH está formulada desde una necesidad logística de la estrategia para aprovechar los procesos administrativos en la entrega de productos y servicios ya establecidos por el BDH, pero no se toman en cuenta los resultados de los estudios de impacto del BDH que –como se ha visto más arriba– podrían aportar importantes conclusiones para la toma de decisiones sobre la PRAMIE.

Se observa además un cambio de enfoque en la comprensión del problema y de sus factores determinantes: aparece un desplazamiento desde la relación baja talla para la edad como principal indicador de la DCI hacia una “combinación de talla, peso y bioquímica” (EAN, 2013: 5). El actual responsable de la EAN argumenta que en las poblaciones indígenas el factor genético sí determina la estatura, afirma que “buena parte de la prevalencia de la DCI se explica por la estatura de la madre”. Esta nueva comprensión del problema parece contradecir la tesis de la OMS según la cual todo niño y toda niña tienen el mismo potencial de crecimiento en su primera infancia si se cumplen determinadas condiciones. Entonces, la pregunta para la política sería ¿qué explica la baja estatura de la madre? ¿Es el factor genético o las condiciones estructurales en las que han vivido esas madres? El funcionario explica además que en el caso de las poblaciones andinas, existe un factor ambiental determinante: la menor disponibilidad de oxígeno en las zonas muy altas influye en una menor absorción de nutrientes y por lo tanto en una estatura menor de la población que las habita. La nueva estrategia ya no hace énfasis en la desigual distribución del problema como lo hizo en su momento el INTI. La nueva EAN justifica la mayor prevalencia en las poblaciones indígenas por factores que no se pueden corregir mediante políticas públicas. Incluso

---

<sup>131</sup> La articulación con el seguro Social Campesino si estuvo prevista en el diseño original del INTI pero no se llevó a la práctica.

parecería que se atribuye los bajos resultados de la EAN al factor genético de las poblaciones en las que se focalizó la intervención, las poblaciones indígenas ya no aparecen como grupo de atención prioritaria para la EAN. Se anota que la estrategia anterior estuvo demasiado enfocada en las zonas de alta prevalencia, pero que sin embargo éstas son zonas de baja concentración poblacional. Así, aunque hay zonas rurales que alcanzaban hasta el 70% de niños desnutridos, en cambio la población infantil rural solo contiene al 44% del total de niños con DCI. Por lo tanto para que el indicador disminuya más rápidamente es necesario actuar principalmente en las zonas con mayor concentración de población (entrevista 19).

Como hemos visto en la problematización de la DCI, los parámetros establecidos como estándares para la determinación de la prevalencia de la desnutrición responden, desde su origen, a definiciones externas a la realidad ecuatoriana, por lo tanto una reflexión acotada y pertinente al contexto nacional, sobre la mejor forma de medir el estado de salud y el bien-estar de la población infantil es completamente plausible. Pero otra cosa es responsabilizar a un grupo de población y a sus características (genéticas o ambientales) por los bajos resultados de la política. Cambiar la focalización de la política para lograr mayor efectividad en los indicadores parecería ser una estrategia que, aunque responde a los imperativos actuales de la gestión, también se aleja de la búsqueda de mayor equidad, a la que se alude constantemente en el PNBV como argumento central y justificativo de la intervención estatal.

El directivo de la EAN afirma que “alcanzar el parámetro ideal de la OMS-2006, sólo se logrará en varias generaciones”. Mientras tanto se espera alcanzar la meta establecida en el PNBV 2013-2017: “erradicar la DCI en niños menores de dos años hasta el 2017”. Como componente central se pretende desarrollar un nuevo suplemento vitamínico que estará listo en el 2014 y que se empezaría a aplicar a fines de ese año, así los niños que nazcan durante esta transición 2014-2015 recibirán el suplemento nutricional y cuando tengan dos años en el 2017 –si nada falla– tendrán una estatura similar a la esperada hasta los 24 meses y estarán libres de anemia. Así, la estrategia prioriza instrumentos de intervención que son apropiados para combatir la anemia y la desnutrición global y cuyos efectos son más observables en el corto plazo.

Al igual que en el primer diseño del INTI, la población destinataria de la política (en este caso familias con niños y niñas menores de cinco años que habitan en las áreas

de mayor prevalencia o de mayor concentración de la DCI) no tuvo ninguna participación en el proceso de formulación de la nueva EAN. A la pregunta sobre si hubo un proceso participativo para la formulación y evaluación de alternativas tal como lo determina la normativa de planificación de las políticas públicas (GFPP, 2011) el funcionario responsable responde que a nivel de Ministerio Coordinador este requisito no es pertinente. Sugiere hablar con otra funcionaria “que se encarga de esos temas”. Al contactar a la funcionaria referida ella menciona que no conoce de ningún proceso de participación para la formulación o la implementación de la nueva EAN, su experiencia ha sido en la organización de mesas de trabajo para la elaboración del PNBV 2007 y 2009; quizá es por eso que el gerente de la EAN “se confundió” (entrevistas 19 y 31).

Si a nivel de Coordinación interministerial no cabe considerar la participación social en la formulación de la estrategia, entonces es probable que a nivel de cada ministerio si se haya considerado esta participación. Según la Constitución y la normativa de la planificación de políticas públicas sectoriales, los Ministerios están obligados a conformar los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS) y crear instancias y mecanismos participativos para incluir actores sociales en el proceso de formulación de políticas. Para cumplir con este requisito los Ministerios han creado CCS conformados por personas conocedoras del sector y de sus problemáticas. En los casos en los que existen coaliciones de políticas, algunos ministerios han buscado incluir a miembros de estas coaliciones. En otros casos se trata de académicos o de profesionales que trabajan en ONG o agencias de cooperación relacionadas con el sector de políticas y en otros casos se trata de personas relacionadas de una u otra manera con los equipos técnicos y políticos de las oficinas centrales de los ministerios (entrevistas 30 y 16. Conferencia 6).

En el MIDUVI tampoco se registra la participación de ninguna organización social en el proceso de formulación del Proyecto INTI en el 2010. Puesto que el funcionario responsable del proyecto ya no trabaja en esta dependencia, el funcionario delegado para atender mi entrevista me informa sobre los aspectos programáticos y los resultados del proyecto, cuando le pregunto sobre la participación me refiere a otra funcionaria.

Recientemente se llevó a cabo en el MIDUVI el proceso de formulación de las políticas sectoriales según la metodología de la Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales (GFPPS). La funcionaria referida maneja un bien diseñado

esquema de articulación con organizaciones de la sociedad civil. Hace referencia constante al lenguaje de los derechos, especialmente menciona el “derecho a la ciudad” (considerado dentro del derecho al hábitat y a la vivienda entre los derechos del buen vivir). Aunque su rol como funcionaria del MIDUVI es reciente, ella tiene amplia experiencia en este sector de políticas. Fue parte de un colectivo de organizaciones promotoras de vivienda de interés social<sup>132</sup>. Durante la entrevista observo que la funcionaria maneja varias herramientas metodológicas para la concertación de actores y la planificación participativa. Estas herramientas fueron aplicadas ampliamente por las ONG en el país durante su auge en la década de los 90. La funcionaria comenta que para llevar a cabo el proceso de formulación de políticas, contó con el apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimiento Sociales y Participación Ciudadana encargada de identificar las organizaciones sociales en los territorios<sup>133</sup>. Cuando le pregunto su opinión sobre el Decreto 16 ella responde que éste era necesario y es pertinente. Sin embargo, le hago notar que a la luz de esta normativa, su función anterior –y la función de la ONG para la cual trabajaba– podrían ahora verse como “actividades partidistas que buscan injerencia en las políticas públicas” y que en determinado momento –en función de las relaciones

---

<sup>132</sup> La funcionaria se identifica como una activista del derecho a la ciudad. Fue parte de una ONG que recibía fondos de una entidad extranjera identificada –según sus propias palabras - con una ideología partidista de “izquierda radical” y cuyos fondos eran utilizados para desarrollar actividades de incidencia en las políticas públicas del país (lo que ahora estaría prohibido según el Decreto 16). Esta ONG pertenecía a un “colectivo más amplio” que incluía a otras ONG, empresas constructoras, agencias de cooperación, entidades financieras, centros de investigaciones y académicos. La mayoría de ellos eran miembros del “Contrato social por la vivienda”. Entre los objetivos de este colectivo estaba el de incidir en la formulación de las políticas públicas para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social en el país. En este caso la funcionaria y ex empresaria de políticas ha asumido un rol de mediadora entre una coalición de políticas y el estado.

<sup>133</sup> El MIDUVI llevó a cabo un proceso de planificación participativa que duró más de seis meses para la formulación de su catálogo de políticas institucionales. A través del registro elaborado por el Ministerio de la política el MIDUVI identificó a un conjunto de actores locales a los que les hizo llegar una invitación formal para asistir a la Asamblea Zonal Sectorial. En la Asamblea se conformó el Consejo Ciudadano de Habitat Asentamiento Humanos y Vivienda, y se eligieron los delegados a la Asamblea Plurinacional del Buen vivir. Para la formulación de políticas del periodo 2013-2017 se llevaron a cabo tres asambleas: una para la fase de diagnóstico e identificación de problemas, otra para la definición de lineamientos de políticas y una tercera para la validación de las propuestas. Un inconveniente para el proceso de formulación de las políticas –mencionado por la funcionaria- fue que a cada Asamblea asistían nuevos actores que no estaban familiarizados con el proceso y eso demoraba la construcción de acuerdos. El cambio de autoridades dentro del Ministerio también afectó el proceso porque llegaba un nuevo Ministro y no estaba de acuerdo con lo que se había definido en la última Asamblea. De todas maneras se buscó llegar a una versión final validada. Con esta versión se construyó el “catálogo de políticas del MIDUVI”. Algunas de estas políticas ya estaban definidas en el PNBV y otras surgieron durante el proceso, algunas son intersectoriales y otras son de exclusiva competencia del MIDUVI. A decir de la funcionaria entrevistada las observaciones que surgieron en la fase de validación fueron incorporadas y el documento final. Este documento fue al MCDS para su aprobación, una vez aprobado allí el documento fue enviado a la SENPLADES para su registro (entrevista 30).

con el gobierno de turno– podrían interpretarse como “atentatorias contra la seguridad del estado”. A esto la funcionaria responde que la posibilidad y la libertad de injerencia que tenían las ONG y las organizaciones sociales fueron necesarias y apropiadas para la época del “neoliberalismo”, pero ahora que el estado “ha tomado las riendas de la política pública”, regular este tipo de actividades se vuelve “necesario para la gobernabilidad” (entrevista 30). Al parecer los argumentos críticos, conceptuales y metodológicos que se usaron para cuestionar el modelo neoliberal en los años 90 y a inicios del nuevo siglo, ahora han sido racionalizados en función de la lógica estatal para justificar y legitimar su intervención.

Finalmente, al preguntarle cómo había sido la participación de los destinatarios de las políticas en el proceso concreto de diseño de la estrategia institucional para el INTI y la EAN: la funcionaria respondió que “no conoce que se haya llevado a cabo un proceso participativo para ese proyecto”<sup>134</sup> (entrevista 30).

---

<sup>134</sup> Por una determinación presupuestaria en el MIDUVI la EAN sigue llamándose INTI, pero el INTI no forma parte del conjunto de políticas institucionales que el MIDUVI presentó a la Senplades a fines del 2013.

### **Un análisis de tipo etnográfico sobre la implementación de la EAN**

Aunque los métodos de análisis de las políticas públicas utilizan técnicas muy diversas, su ámbito es el análisis de las acciones racionales, programadas y sistemáticas, por lo tanto la etnografía no aparece en la lista de sus métodos analíticos más aplicados. La etnografía ha sido tradicionalmente un método de conocimiento que privilegia la experiencia vivencial y la cotidianidad de los actores. Ésta ha constituido una herramienta de investigación utilizada incluso por el mismo estado para estudiar especialmente a los grupos subalternos. Estudiar el estado implica para el analista cambiar la dirección y mirar hacia arriba, es decir intentar analizar las prácticas de las elites burocráticas en su cotidianidad, lo que conlleva su propio grado de dificultad, pues generalmente el poder de estas élites se expresa precisamente en el control de la información. Para Nader (1972) el estudio etnográfico hacia arriba puede contribuir a la comprensión del proceso mediante el cual el poder y la responsabilidad son ejercidos. Estudiar a los grupos de poder y a aquellos que toman las decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto permitiría entender los mecanismos por medio de los cuales unos cuantos individuos (en corporaciones, industrias, comités políticos, instituciones del estado) guían los aspectos cotidianos de la vida de la gente. Estudiar hacia arriba supone un ejercicio de reflexión política que obliga al analista a posicionarse conscientemente en relación a los sistemas de poder más amplios.

Una primera parte de esta investigación la realicé a mediados del 2010, en ese entonces analicé la llegada de la PRAMIE a la agenda de decisiones, mi interés al continuar este estudio fue avanzar hacia el análisis de la fase de formulación e implementación de la política, además, me propuse mantener la perspectiva en todo el proceso, pues aunque el análisis ponga el foco de atención en una etapa, éste no puede estar separado de la comprensión de la forma en que se conecta todo el proceso. Al retomar la investigación iniciada en el 2010, una primera dificultad fue que ninguno de los actores institucionales que contacté inicialmente seguía en su cargo. Muchos de ellos se encuentran en cargos de mayor responsabilidad en otras dependencias públicas. Por recomendación de maestros y colegas pude contactar a altos funcionarios del régimen, típicos “actores de decisión” vinculados a la actual EAN. En un principio, algunas de las personas contactadas, se mostraron muy amables y dispuestas a colaborar con mi investigación. Sin embargo una vez que les explicaba el tema específico y mis

requerimientos de información, comenzaban a dilatar la fecha de la entrevista o llegada la fecha, simplemente no estaban en el lugar o a la hora acordados. En otra ocasión a mitad de la entrevista un funcionario adujo cambios de última hora en su agenda “por órdenes superiores”. Con frecuencia debía esperar entre 15 y 30 minutos para ser atendida antes de una entrevista. En más de una ocasión varios funcionarios ofrecieron enviarme la información por correo electrónico, pero la información nunca llegó. Debí recurrir a estrategias alternativas, como entrevistar a funcionarios de menor rango, que no eran actores de decisión pero que conocían temas muy específicos, o entrevistar a los altos funcionarios sobre algún otro tema con el cual parecían sentirse más cómodos, por ejemplo acerca de las principales innovaciones en su gestión, y lateralmente, sin hacer preguntas directas, traía a colación las cuestiones sobre la EAN. Además me involucré en un proceso de capacitación que la Senplades llevó a cabo para “formadores de formuladores de políticas sectoriales”, aunque informé que realizaba una investigación para mi tesis no di detalles específicos sobre mi perspectiva. Entrevisté a otras personas, funcionarios, que por amistad accedieron a darme valiosa información, pero que me solicitaron guardar absoluta confidencialidad sobre su identidad. También encontré funcionarios y funcionarias que me atendieron puntualmente, compartieron información abiertamente y mostraron una preocupación genuina por la cuestión de la DCI, sin embargo también debo mencionar que éstos fueron una notable minoría.

Esta experiencia me hizo notar que si una investigadora se enfrentaba a este nivel de frustración en sus interacciones con el estado, sería interesante observar la dinámica de las interacciones con los llamados “beneficiarios de la EAN”. La práctica de dilatar y hacer esperar a la gente que hace uso de los servicios del estado parecería ser un mecanismo que utiliza el poder burocrático para mantener el control, en este caso el control sobre la información. En *Patients of State* (2002) Auyero describe, –en base a un extenso estudio etnográfico– como el estado, ejerce su dominación a través de la burocracia y de ciertas prácticas cotidianas como las de confundir a los usuarios de un proceso relativamente simple complicándolo intencionalmente. Hacer esperar a la gente sin razón objetiva, hacer uso arbitrariamente del tiempo del otro como condición previa para que éste tenga acceso a un servicio público, es una forma de ejercer el poder de dominación sobre aquellos que necesitan esos servicios. El efecto más siniestro y profundo de estas prácticas es que terminan por convertir a las personas usuarias de los



servicios del estado en pacientes y no en ciudadanos y ciudadanas (Bourdieu *cit pos* Auyero, 2002: 6).

Entre las causas para la crisis de estado de los últimos años, estarían las críticas al carácter patriarcal y mono-cultural de los estados republicanos latinoamericanos, el neo-constitucionalismo en países como Ecuador y Bolivia sería parte de la respuesta social e institucional a esta crisis (Ávila 2011). Un estado patriarcal es aquel que asume la tutela de los sujetos como si éstos no tuvieran capacidad para elegir y tomar sus propias decisiones, el estado a través de su burocracia se instituye como el que mejor conoce y aplica lo que es conveniente para los sujetos (Pateman, 1996). El estado mono-cultural excluye la diversidad social, y ha sido criticado precisamente por los grupos étnicos y por otros grupos que se consideran socialmente diversos del tipo ideal de ciudadano considerado como sujeto universal en las narraciones del contractualismo republicano. Estas formas de *ser y hacer* del estado patriarcal y mono-cultural parecen reproducirse y adquirir una expresión propia en el nivel local donde la tradición marca con más fuerza las formas de relación inter-grupales y donde las prácticas de distinción parecen menos permeables a las ilusiones multiculturales que nos ha vendido la propaganda social en los últimos años. Este podría ser el caso en las zonas más periféricas de la sierra central donde la secular división entre indígenas y mestizos es más marcada por la cercanía cotidiana y por las prácticas de diferenciación.

A continuación se presentan algunos resultados de la investigación de campo sobre la implementación de la EAN en la provincia de Cotopaxi, ésta fue una de las tres provincias en las que se focalizó el INTI en el 2009. Además en esta provincia está el Cantón Sigchos en el que se llevó a cabo la investigación de línea de base para la implementación de la estrategia de corto plazo del INTI. Mi interés fue visitar una comunidad intervenida en el Cantón Sigchos donde se aplicó la estrategia de corto plazo y otra comunidad intervenida en otro Cantón que no fue parte de la estrategia de corto plazo, en este caso fue una comunidad del cantón en Pujilí.

Viajé a Latacunga en noviembre del 2013 después de casi siete años de mi última visita a esa ciudad. Ya desde la vía Panamericana se observan cambios evidentes en el tipo de construcciones y edificaciones. Mi recuerdo de Latacunga era el de una ciudad pequeña y ruidosa con una feria colorida y desordenada a lo largo de una de sus

calles principales. Una vez en la ciudad el chofer del autobús anuncia que solo hará dos paradas, una en el *mall* y otra en la terminal de buses. No estaba segura de dónde estaba ubicada la oficina del MIDUVI, y asumí que la terminal estaría alejada del centro, decidí entonces quedarme en el *mall*. Éste resultó una réplica casi exacta de cualquier otro centro comercial que podría encontrarse en la capital, con los mismos servicios y tiendas de marcas internacionales. No logré ubicarme ni reconocer alguna calle que me resultara familiar. Esta fue la primera de muchas constataciones posteriores que me hicieron ver cuánto había cambiado esta ciudad en los últimos años.

En mi primera visita a la Oficina del MIDUVI-Cotopaxi, el Director Provincial, pensó que venía del MCDS, fui recibida amablemente y sin demora, se me informó que convenía esperar a que los técnicos de campo presentaran su programación semanal (era un lunes por la mañana) y según esta programación yo podría escoger a cuál de los proyectos INTI-MIDUVI quería visitar. Cuando le expliqué que no era del MCDS sino que hacía una investigación para mi tesis, la actitud del funcionario cambió completamente. El directivo me informó que no era probable que los técnicos salieran a las zonas que me interesaba conocer porque ya la EAN estaba en una fase de cierre y que en ese momento tampoco podía atender mi entrevista (aunque yo la había solicitado la semana anterior). El funcionario pospuso la entrevista por dos ocasiones más y finalmente no fue posible entrevistarlo. De todas maneras su conocimiento sobre el INTI era escaso pues hacía muy poco tiempo que ocupaba ese cargo. Hasta el día miércoles por la tarde en que volví a preguntar por la programación de salidas al campo de los técnicos, se me indicó que “aun no habían hecho la programación”. Opté por hablar con uno de los funcionarios de menor rango: éste también asumió (aunque nunca se lo dije) que iba de parte del MCDS y por eso accedió a atender mi requerimiento de información. Debido a la experiencia anterior con el directivo local, consideré que en ese momento no era conveniente para mi investigación aclararle mi procedencia. El técnico me recomendó un proyecto cercano que podría visitar al día siguiente, me facilitó el número de celular de la Presidenta de la asociación y me indicó que sería mejor llamarle ese día para advertirle de mi visita “incluso por el tema de limpieza, – dijo– para que tenga adecentadas las casas”: le aclaré que esto no era necesario, yo llamaría a la Presidenta esa noche únicamente para confirmar su disponibilidad para atender mi entrevista algún día de esa semana, pero no era necesario que las socias se

tomaran molestias adicionales, o precauciones, con motivo de mi visita. Esa noche efectivamente llamé a la persona referida a su celular y con tono serio, pero amable me indicó que podía visitarle al día siguiente. Cuando llegué a esta Comunidad rural del Cantón Pujilí todo el ambiente parecía estar preparado, algunas mujeres esperaban en sus casas, otros hombres jóvenes corrían con sus hijos para que yo los viera dentro de sus casas. Aprovechando la disponibilidad y atención que me dispensaba la Presidenta (una joven mujer de 21 años) le pedí que me señalara las casas en las que vivían niños menores de cinco años, ella se ofreció a acompañarme y comenzamos a visitarlas de una en una. Mientras atravesábamos un terreno para llegar a una de las casas, una mujer salió de otra casa, por la que habíamos pasado de largo, llamó por el nombre a la Presidenta y le preguntó ¿qué fue? ¿No va a venir? La Presidenta contestó: ¡no! ¡Solo estamos yendo donde hay niños de menos de cinco años! La mujer enseguida salió de la casa, cerró con llave y tomó otra dirección. En otra entrevista a una madre soltera, la mujer indicó que trabajaba en una plantación de brócoli de la zona, en un horario de 07:00 a 15:30, eran alrededor de las 11:00 así que le pregunté por qué estaba en casa a esa hora un martes, la mujer miró enseguida a la presidenta con cierta aprensión y me respondió que ese día había pedido permiso en su trabajo porque sabía que “iba a visitar alguien del MIDUVI”. La presidenta añadió: “si, es que el ingeniero me llamó”. Es decir que estas mujeres, sin importar lo que tuviesen que hacer ese día –por ejemplo ir a trabajar– debían estar allí, esperando mi visita, por una instrucción del técnico. Y esto a pesar de mi pedido expreso de no anticipar mi llegada. Parecería que a cambio del beneficio recibido (la construcción de una vivienda de 42 m<sup>2</sup>) el estado –a través de sus funcionarios locales– ha adquirido el poder de disponer arbitrariamente del tiempo de estas personas. Ya en las visitas al interior de las casas, noté que algunas se encontraban inusualmente limpias y ordenadas. Con frecuencia, por mis actividades profesionales, visito hogares en el sector rural y estoy familiarizada con el aspecto como lucen las viviendas, incluso en hogares urbanos donde hay niños pequeños, se podría afirmar que el orden no es una de las características más comunes.

Al ver estas viviendas recordé el comentario del técnico el día anterior, sobre “el tema de limpieza y adecentamiento”, también recordé el comentario de un funcionario en la oficina central del MIDUVI en Quito, quien había señalado: “tuvimos que amenazarles con quitarles la casa si no mantenían limpias las unidades habitacionales”

(entrevistas 20 y 32). Pues parece que aquí la amenaza surtió sus efectos. El estado no solo usa arbitrariamente el tiempo de las personas a las que entrega algún beneficio sino que las disciplina para que actúen y se comporten de acuerdo a un patrón esperado<sup>135</sup>. Lo que en su propio manual de “decencia y buenas costumbres” los funcionarios estatales parecen no haber considerado es que la falta de acceso al agua, que ocasionaba el problema de higiene dentro de las viviendas, no es una cuestión de elección personal o simplemente de hábitos de limpieza sino una cuestión de inequidad en el acceso a un bien público o mejor dicho, inequidad en el acceso a un derecho del buen vivir.

A partir de varias visitas a oficinas estatales en Latacunga y de observar las interacciones entre los funcionarios y los usuarios en las oficinas estatales, es inevitable advertir –en cierta actitud de distinción que asumen los funcionarios frente a los usuarios del programa– la marca de prácticas patriarcales y discriminatorias en el ejercicio de la autoridad pública<sup>136</sup>. Sin embargo tampoco es difícil observar que estas prácticas no son exclusivas del estado, sino que están enraizadas en la sociedad misma<sup>137</sup>. Lo que hace el estado –a través de sus funcionarios– es reproducir esas

---

<sup>135</sup> Para ampliar la comprensión de este tipo de prácticas disciplinarias y clientelares en la distribución y en el acceso a programas sociales del actual régimen véase el trabajo de Toaza, 2011.

<sup>136</sup> En una ocasión mientras ingresaba a la Oficina del MIES en Latacunga una mujer joven estaba parada en la puerta del edificio con una carpeta en la mano, me mira y me pregunta si trabajo ahí, le digo que no, que al igual que ella voy por primera vez a esa oficina. Le digo que “si quiere podemos ingresar juntas y preguntar”. Al ingresar, la mujer le pregunta al guardia “si están cogiendo personal”. Este responde “no, no, no están cogiendo nada”. Se dirige a mí y pregunta “y usted señora”. Le digo “tengo una entrevista con... (el nombre de la funcionaria), “pase no más en el piso 2 por las escaleras a la izquierda”. Le sugiero a la mujer, en voz alta, que de todas maneras puede averiguar en la oficina de personal si más adelante van a necesitar personal. Ella se voltea a mirar al guardia y este dice encogiéndose de hombros “pase, pase”. Cuando llegamos al segundo piso preguntamos en la primera oficina si están receptando carpetas para “tecnólogas educadoras” (la actual denominación para las ex madres-comunitarias de los CDI), la funcionaria que nos atiende afirma enseguida que sí están receptando postulaciones y menciona de memoria una serie de requisitos que deben cumplir las postulantes, lo hace con cierto automatismo. La joven mujer escucha los requisitos, luego agradece y se marcha con su carpeta bajo el brazo (Latacunga: noviembre, 2013).

<sup>137</sup> En otro de mis recorridos a una zona rural, mientras espero el transporte público le pregunto a una mujer mestiza de mediana edad que tiene un negocio frente a la plaza, a qué hora prevé que saldrá el próximo bus hacia la capital provincial, me da la información y enseguida inicia una conversación sobre mi visita al pueblo, le doy algunas respuestas y se interesa por el Programa del MIDUVI, ha oído que “están dando casas a algunos en el sector”, ella también es madre soltera y quisiera acceder a este beneficio. Le aclaro que no soy del Ministerio, ni tengo toda la información que se requiere en este caso, lo mejor sería que fuera a la capital provincial y se informara de primera mano. Con un gesto de reconcomio ella responde: “mmm sino que a mí no me gustan esos buses que van a Latacunga, no aguanto el olor, es que apestan, son muy sucios”. Cuando tomo el bus, se puede ver que la mayor parte de pasajeros son indígenas. Es claro el trato diferenciado del oficial del chofer con unos y con otros. Quizá porque llevo una cámara fotográfica colgada en mi cuello me invita a sentarme en el asiento delantero; “para que tome las fotos” -dice-. Después dos indígenas de edad adulta, visiblemente agotados, suben al bus y tratan de acomodarse en el espacio que forma la cubierta del motor cerca del chofer, pero el oficial

prácticas y aplicar su poder de decisión sobre los asuntos y los recursos públicos para mantener un determinado orden social. Con el eufemismo de la diversidad cultural ampliamente difundido a través de los medios y reforzado por algunas acciones simbólicas por parte del estado y de otros líderes de opinión (Bourdieu, 2001: 87-104), para quienes habitamos en los centros urbanos, parecería que en la actualidad la imagen del indio que dibujó el indigenismo desde los años 30 ha cambiado radicalmente hacia la de un país multicultural en el que la diversidad étnica es una virtud y un patrimonio nacional. Pero basta con sumergirse apenas un poco en la vida cotidiana de las parroquias con población indígena, especialmente en aquellas que están más alejadas del centro, para observar la asimetría infranqueable que separa a unos y otros.

De acuerdo al diagnóstico de línea de base que se realizó en Cotopaxi, en la Parroquia Chugchilan, tres comunidades presentaban las prevalencias más altas incluso con casos de DCI severa; Chinalo Bajo, Chinalo Alto y Moreta. Estas fueron priorizadas para la estrategia de corto plazo. Así que decidí visitar sin aviso previo del MIDUVI alguna de éstas comunidades. Mi viaje hasta Chugchilan resultó bastante más complicado que el viaje hasta la comunidad rural de Pujilí. En mi visita al Centro de Salud de Chugchilan, entrevisté a algunas funcionarias sobre el Programa *Desnutrición Cero*, antes de retirarme pregunté a la auxiliar de Salud, –que aparentemente por ser la más antigua era la persona que más conocía de la EAN– cuál de las tres comunidades me recomendaba visitar como representativa de la implementación de la estrategia de corto plazo. Ella me recomendó especialmente Chinalo Alto por tratarse de un sector donde las casas están más cerca unas de otras a diferencia de Moreta donde la población se encuentra mucho más dispersa. Además, como en otra entrevista unos días antes, la responsable del área de nutrición de la Dirección Provincial del MSP en Latacunga mencionó esta comunidad entre aquellas que se habrían “beneficiado” con viviendas dentro de la EAN, me pareció que podía seguir confiadamente la recomendación de la funcionaria de la unidad de salud a pesar del grado de dificultad que esto implicaba.

Chinalo Alto es una comunidad de unas 150 familias, unas 80 viven agrupadas en el centro y las demás se ubican en los alrededores. Estas tierras fueron parte de la

---

les insiste -casi a gritos- para que vayan a sentarse atrás, ellos lo hacen sin protestar. Más adelante se sube un vendedor de dulces, éste habla con acento foráneo, y, como parte de su estrategia de ventas, cuenta una serie de chistes sexistas con los que hace sonreír a varios pasajeros, comienza a repartir los dulces en cada puesto -ya sea que el pasajero desee tomarlos o no- cuando se dirige a una joven mujer indígena, le deposita los dulces en la mano, ella lo mira como queriendo negarse a recibirlos, pero el hombre se le adelanta y con tono autoritario le dice; “coge, coge hija, sin compromiso” (Latacunga: noviembre, 2013).

Hacienda Chinalo. Con la reforma agraria en los años 70 y a través de luchas, juicios y negociaciones con la familia de los “Señores Tapias” los huasipungueros finalmente consiguieron que se repartiera parte de las cerca de 900 hectáreas que tenía la hacienda. A los abuelos les tocó a 7 hectáreas por familia, los comuneros de la generación actual tienen terrenos de más o menos una hectárea en la que cultivan productos de la zona para la subsistencia y otros crían el ganado de una empresa lechera.

El adjetivo “Alto” resulta muy apropiado para este sector pues se encuentra ubicado a más de 3500 msnm. El viaje desde la capital provincial hacia Sigchos, de Sigchos hacia Chugchilán y de Chugchilán hacia Chinalo alto, muestra una gradual disminución de la calidad de las carreteras a medida que el viajero se aleja del centro. La modernidad de la infraestructura vial que ha sido una de las características más publicitadas por el régimen como indicativa del desarrollo actual del país, y de su efectividad en la gestión, va perdiendo vigencia a medida que me acerco a la comunidad de Chinalo Alto. A mi paso observo hileras de estudiantes que suben a pie una empinada cuesta que parece interminable. Lo más extraño fue que una vez llegada en la comunidad, nadie recordaba el INTI o la EAN. Efectivamente las casas aquí están agrupadas en un perímetro menor, pero no encontré ninguna construida dentro del proyecto MIDUVI-INTI ¿Por qué la enfermera del Centro de Salud de Chugchilán me habría recomendado especialmente este lugar? Quizá simplemente porque la funcionaria no sabía de qué le estaba hablando cuando le mencioné el Programa INTI y la Estrategia Acción Nutrición.

A diferencia de la experiencia en que la visita fue anunciada, en este caso tuve que buscar de casa en casa y sin éxito, incluso me permitieron hablar en una reunión de padres de familia en la escuela para preguntar a los asistentes si alguno participó en el programa. Están presentes unas 50 personas, ninguna recuerda el INTI o la EAN. Las personas de la reunión escolar me miran con desconfianza, “no, no, no sabemos nada”. Advierto incluso cierta molestia en algunos de ellos. Cuando salgo de la reunión voy a una especie de plazuela central y después de preguntar a varias personas, hablé con una mujer que algo recuerda sobre el INTI, ella llama a otra y esta a otra. Así se forma un grupo de unas 15 mujeres. Lo que recuerdan vagamente es que en el 2009 llegaron varias personas, “pesaron, midieron y hasta sacaron sangre del dedo a los guaguas”, pero de ahí ya no recuerdan que se haya implementado alguna medida o beneficio por

parte del Gobierno para mejorar el estado nutricional de los niños. Recuerdan al menos dos casos en los que los niños estaban “bien desnutridos” (en el informe de la línea de base se menciona estos casos como desnutrición severa) y que a las madres de esos niños les entregaron tres botellones de agua y unas fundas de cloro. El mayor problema de la zona es que no disponen de suficiente agua para abastecer las necesidades diarias.

Hay viviendas construidas por el MIDUVI desde un temblor ocurrido en el año 1996 que ya están en mal estado. Otras se construyeron más recientemente a través del programa regular de vivienda rural. Les explico que la diferencia entre el modelo de casa regular y las viviendas de la EAN es que éstas últimas tienen la batería sanitaria incorporada dentro de la unidad habitacional y por lo tanto es 6 metros más grande. Observo cierta indiferencia respecto a esta ventaja. Les pregunto cómo habrían diseñado la casa si se les hubiese pedido su opinión antes de construirla, mencionan que la harían más grande, porque las familias son numerosas y se requieren más de dos dormitorios. Habrían construido además un fogón en la cocina, pues el repartidor de gas aquí llega muy esporádicamente, además como en esta altura las noches son muy frías el fogón ayuda a calentar la casa. Pero no habrían construido el baño en la mitad de los dormitorios, pues al no haber agua regularmente y no tener sistema de alcantarillado, los baños internos pueden hacer muy desagradable la estancia. Esta dosis de sentido común de las mujeres de Chinalo, le habría ahorrado un fracaso al primer diseño de las viviendas construidas por los arquitectos del MIDUVI-INTI<sup>138</sup>.

Chinalo solo cuenta con una línea de transporte público, la hora de salida es en la madrugada a las 02:30 hacia Latacunga y de allí regresa a las 13:00, el viaje dura cuatro horas. En caso de emergencia, con suerte se puede usar el camión que hace recorridos para recoger leche y va hasta Toacazo, si no, deben fletar una moto, o esperar a que llegue alguna camioneta cuyo servicio cuesta mínimo \$15 dólares. Para la atención médica prefieren ir a Sigchos porque aunque Chugchilán está más cerca, no siempre hay atención por lo que con frecuencia se pierde el viaje. El acceso a los servicios de educación secundaria también encierra su dificultad, existe en la Comunidad una escuela hasta décimo de básica, quienes desean continuar sus estudios deben ir hasta Sigchos. Más de la mitad de las entrevistadas confesó no haber terminado

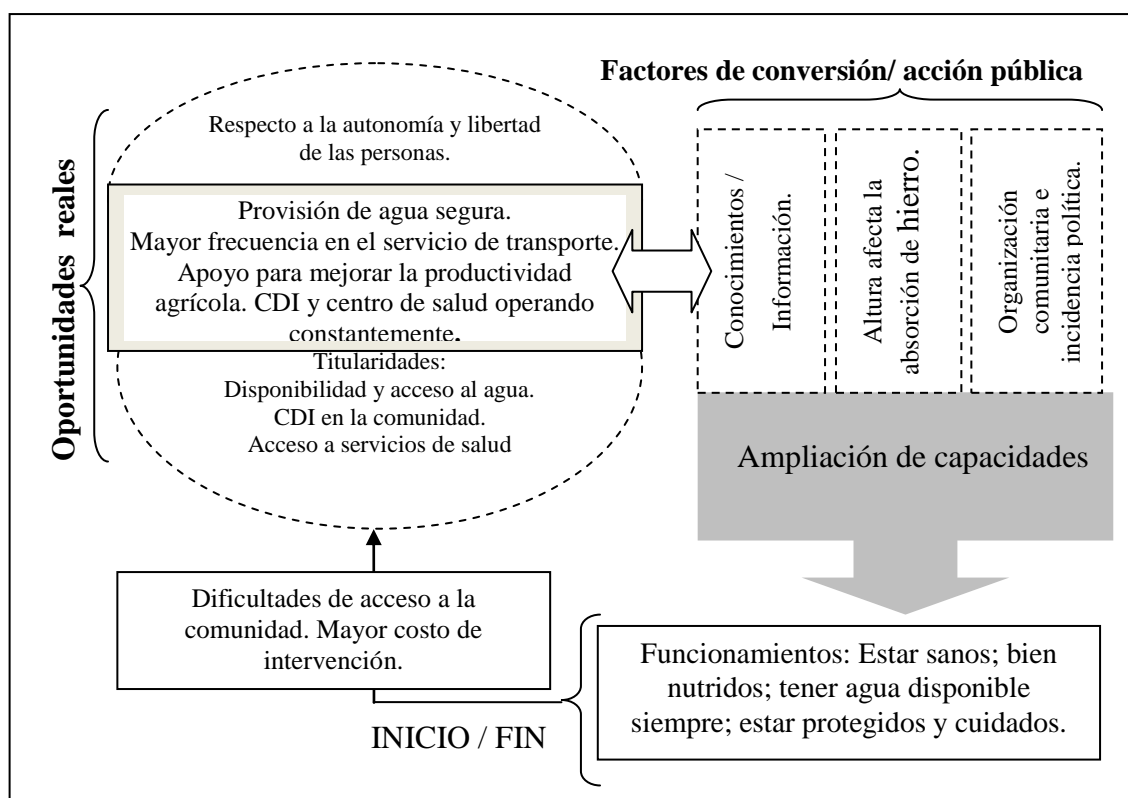
---

<sup>138</sup> Las casas de la segunda fase tienen la batería sanitaria dentro de la casa pero en el extremo derecho, detrás de la cocina.

sus estudios de educación básica y haber dado a luz en su casa. Una que dijo haber dado a luz en el hospital de Zumbahua en el 2011, se apuntó al bono de los \$ 60 y aún no lo ha recibido. Aquí hubo un Centro de Desarrollo Infantil comunitario, pero se cerró porque no llegaron al número mínimo. Las “madres comunitarias” que tenían a cargo el CDI, han realizado algunas gestiones con la alcaldía para reabrir el Centro, para ello deben viajar hasta Sigchos constantemente y eso dilata los trámites.

Al notar las dificultades que enfrentan estas mujeres por lo apartado de la comunidad y los problemas de acceso, les pregunto si preferirían vivir en un centro poblado, como Sigchos o Chugchilan, enseguida varias contestan que no, en este lugar aunque alejado se sienten en casa; “aquí hay aire puro y se vive tranquilamente, somos dueños de nuestra tierra, lo único malo es el agua, ¡uy si tuviéramos agua, sería basta! Con la información obtenida durante esta visita y al incorporar el enfoque de capacidades la formulación de una primera alternativa tendría el siguiente esquema.

**Figura 14. Esquema para la formulación de alternativas en Chinalo.**



**Elaboración:** la autora



Este es solo un primer esquema de los elementos que se podrían considerar para el proceso de formulación de alternativas en Chinalo, los factores de conversión especialmente los personales y sociales, tendrían que ser identificados mediante un trabajo investigativo de mayor profundidad.

Antes de finalizar la reunión, les pregunto si alguna habla *kichwa*, reconocen que muy poco aunque si entienden, señalan a tres mujeres mayores que son bilingües y hablan fluidamente el *kichwa* como lengua materna. Les pregunto qué significa para ellas el *sumak kawsay*, pero no hay respuesta, se miran unas a otras, sonríen, hacen gestos, pero ninguna contesta, dicen que no recuerdan. Les interrogo nuevamente, pero ahora menciono la traducción por “buen vivir o vivir bien”; una de ellas, la mayor contesta “así dicen pues”, otra –que inicialmente reconoció hablar muy poco el *kichwa*– responde: “ah sí, sí, eso, vivir bien he oído que es, en la radio como que oí”. Finalmente le pregunto al grupo, entonces que sería *buen vivir* para ustedes; “buen vivir sería tener agua”, responde enseguida una de ellas; otra dice “tener una buena casa, que los guaguas estén sanos, que no haya enfermedades” (entrevista grupal 33).

Cuando empiezo a despedirme las mujeres me vuelven a preguntar “¿de dónde mismo dice usted que viene?” les respondo que analizo la EAN, pero que no trabajo para el estado: “bueno, pero usted si ha de saber cómo hacer para que den las casas” responde una mujer joven. Les hago saber que no tengo ninguna capacidad de influencia sobre ese proceso, que lo mejor sería que se acerquen al MIDUVI y averigüen, pues les informo varios de los requisitos que exige esta institución y vemos que ellas si los cumplirían. “Bueno, de todas maneras deme su número de celular para llamarle” dice otra mujer en un tono entre bromista y desafiante. Le doy mi número de teléfono y ella también menciona el suyo, “anote porsiacaso” –dice– y sonrío. Estas mujeres no tienen la actitud sumisa y complaciente que mostraban aquellas que ya estaban instruidas por “el ingeniero” antes de mi visita. Esta vez se trató de un encuentro más casual y quizá podría interpretarse como un intercambio de información en términos más igualitarios.

Cómo pedir a estas personas que evalúen, por comparación entre dos periodos, si han ocurrido cambios positivos en su vida mediante la ampliación de sus capacidades (poder ser, poder hacer, estar mejor en cierto aspecto relacionado con la vida que desearían llevar) si esta comunidad, que aparecía como prioritaria en la primera estrategia de corto plazo del INTI, ni siquiera fue intervenida.

*Dos historias de vida en San Alfonso:*

Marta U es propietaria de una vivienda construida por el MIDUVI dentro del Programa Acción Nutrición. Tiene 21 años, está casada y tiene dos hijas. La primera de 3 años y medio y la segunda de un mes y tres semanas. Aunque dio a luz en el hospital estatal no sabía del bono de salud. Generalmente acude al Centro de Salud de San Gerardo en San Francisco de Quishuar, pero desde hace cuatro meses que no hay médico, así que los controles de salud de la recién nacida los hace en el hospital de Pujilí. Su esposo es cabo segundo del ejército y la mayor parte del tiempo no está en casa. El ingreso del esposo es superior a la canasta básica familiar (\$ 700) y por ahora parece suficiente para que la familia no pase necesidades. Sin embargo su registro en el MIDUVI corresponde al quintil I, por lo tanto no tuvieron que pagar ninguna cuota para acceder a la vivienda. La niña mayor se llama Nahomi y asiste al programa CNH, una vez por semana un educador familiar del MIES visita la casa para dar algunos consejos acerca de cómo estimular su proceso de aprendizaje y para darle algunas recomendaciones respecto al desarrollo cognitivo y psicológico de Nahomi, ahora también revisa los reflejos de la recién nacida y le enseña algunos ejercicios de estimulación a la madre. Cada día miércoles las madres con niños y niñas menores de tres años, acuden al CNH de la comunidad para recibir charlas y capacitación relacionada al cuidado de los hijos.

Al mirar la dedicación de Marta por las clases que recibe en el CNH, la forma como recuerda y expresa las principales ideas de esta capacitación, es claro que se trata de una mujer con destrezas para el aprendizaje. Le pregunto sobre su proyecto de vida y Marta responde que le habría gustado estudiar para ser chef, le gusta especialmente la pastelería, su gesto circunspecto e introvertido desaparece cuando habla sobre su habilidad con los postres. Martha se casó antes de cumplir los 18 años porque tenía tres meses de embarazo. Cuando supo que estaba embarazada, le contó a su novio y “como él también quiso casarse” hablaron con sus padres. Por ahora debe cuidar de sus hijas, sola, puesto que su esposo trabaja en un campamento militar fuera de la provincia: “él no quiere que trabaje, quiere que esté cuidando a las niñas porque no le gusta que se críen con ajenos”. Antes de tener la casa vivían con los padres de Marta. El terreno sobre el cual está construida la casa lo obtuvieron con la ayuda de ellos, sus padres compraron estas tierras al hacendado para el cual trabajaron durante años. Mientras Martha cuida de su bebé, Nahomi, quien “es muy inquieta” pasa el día con su abuela

materna, ella vive a unos 500 metros. Marta siente que poseer la vivienda propia le ha otorgado independencia de sus padres y mayor comodidad para estar con sus hijas, además el tipo de construcción de la casa (paredes enlucidas y pisos de cerámica) es más saludable y seguro –dice– para el cuidado de las niñas (entrevista 22). Sin embargo Nahomi pasa la mayor parte del día en una casa que no tiene estas características.

Carmen C tiene 22 años y es madre soltera de dos niños. Renato de 4 años y Melany de 2 años. Carmen también se embarazó antes de cumplir los 18 años. Dio a luz en casa, su madre atendió ambos partos. Cuando Carmen terminó su educación primaria sus padres decidieron que debía ayudar a la madre en los quehaceres domésticos y en la agricultura familiar. Desde que nacieron sus hijos los ha llevado al control de salud en San Gerardo, pero no siempre hay un médico para atenderlos. Recuerda que en las visitas a la unidad de salud, las auxiliares medían y pesaban a los niños. También recuerda que la enfermera le dijo que los niños estaban pequeños para su edad; le pregunto cuántos centímetros les faltaba para tener la estatura esperada, pero no recuerda, esto tampoco está registrado en el carnet de los niños y la madre desconoce si ha habido una mejora o no en este aspecto. Le pregunto si le dieron recomendaciones de qué hacer para superar la desnutrición de los niños y menciona que le dieron los sobres de CHISPAZ y le indicaron como prepararlo. Manifiesta que sus hijos comen bien y ella mismo se encarga de prepararles los alimentos.

Hace algún tiempo, Carmen participó con el MAGAP en la construcción de huertos familiares, pero éste ya no existe pues no tuvo las semillas para continuar con la siembra de hortalizas. Eso fue antes de tener la casa del MIDUVI, por lo que el huerto estaba en casa de su madre con quien vivía. Ella trabaja solo por temporadas en una plantación de flores muy cerca de su casa. El resto del tiempo trabaja con su madre en la agricultura familiar. Recibe \$ 60 de pensión paterna por cada hijo, y es beneficiaria del BDH (\$ 50). Sus hijos quedan al cuidado de su madre cuando ella trabaja. Se puede ver que en la casa no hay comedor, pero si un televisor de plasma en el dormitorio de la madre. Por lo tanto parecería que la casa es más bien el lugar donde pernocta. El dormitorio de los niños está vacío. Carmen comenta que en su casa no tiene agua corriente, tiene agua de riego dos días por semana. En el terreno que comparte con su madre está instalado un sistema de riego por aspersión que construyeron hace algún tiempo con el apoyo de una ONG. El terreno es de unos 1000 mts<sup>2</sup> incluida el área de la

vivienda. Durante los dos días que tiene agua de riego suele conectar una manguera para dotar de agua a la casa. Otras personas de la comunidad, como Martha U, si tienen agua de consumo, la reciben de una fuente específica que viene de la parte alta. Quienes trabajaron en la minga para traer el agua desde esa fuente tienen derecho a usarla, quienes no, deben pagar una cuota para tener acceso, como la casa de Carmen es nueva debe pagar para tener acceso. Según un técnico del MIDUVI la cuota prevista en la ley para este tipo de pagos es de \$ 600, pero en esta comunidad la tarifa es más alta y estaría entre \$ 800 y \$ 1000. A diferencia de Martha, Carmen no ha podido pagar ese derecho hasta el momento. Sus hijos no van ni al CNH ni al Centro Infantil de la parroquia, “el CDI está retirado y no hay quien les vaya a dejar y a traer”. La situación de Carmen, aún perteneciendo a la misma Comunidad de Martha, es muy distinta; en principio por su nivel de educación y por los medios con los que cuenta para aprovechar los aprendizajes de CNH, o por el acceso al agua, o por las facilidades de traslado de su hijo al CIBV. Le pregunto en qué ha mejorado su vida, qué puede ser o hacer ahora que no podía ser o hacer antes de participar en la EAN: “ahora tengo mi casa, yo sola no hubiera podido construir” dice. Le pregunto de nuevo y eso en qué le ayuda, para qué le sirve: “para tener algo siquiera, para respaldo de mis hijos” contesta. En ningún momento Carmen responde asertivamente acerca de lo que le gustaría ser o hacer en el futuro o le habría gustado ser o hacer como proyecto de vida; se encoge de hombros, mira hacia otro lado y dice “no sé..., que mis hijos estén sanos, que se eduquen” (entrevista 23).

En la experiencia de la implementación de la EAN en esta comunidad se pueden observar algunos efectos comunes. Se trata de una agrupación de 32 familias que se conformó únicamente con la finalidad de acceder a este beneficio. 28 de estas familias tenían niños y niñas menores de cinco años. La disponibilidad de fuentes de agua en la zona no es un problema, aunque sí lo es el acceso para todas las familias pues éste depende de un pago adicional a la Junta de agua de la comunidad, aún así el agua que llega por tubería hasta las casas no es potable. La EAN se dio a conocer a través de las asambleas que se llevan a cabo en la comunidad. A decir de las entrevistadas la convocatoria para la conformación del grupo fue abierta y todos quienes reunían los requisitos podían postularse. La mayor parte de los miembros de esta agrupación son parejas jóvenes o madres solteras, las mujeres trabajan ya sea en las plantaciones de brócoli o de flores de la zona por el sueldo básico (\$ 340 mensuales), mientras que la

mayoría de los hombres trabajan en la construcción con ingresos cercanos a los \$200 quincenales. El trabajo en las plantaciones es fijo mientras que la construcción es eventual, por lo tanto se observa que mientras las mujeres salen a trabajar todos los días, los hombres permanecen en casa al cuidado de los hijos, pero no necesariamente permanecen en la casa construida por el MIDUVI sino en casa de sus padres o suegros que generalmente está ubicada a poca distancia. Lo mismo ocurre con los niños de madres solteras que dejan a los niños con las abuelas. Es decir que la vida diaria y la alimentación de los niños menores de cinco años que participaron en este programa no necesariamente tienen lugar dentro de la vivienda construida por el MIDUVI<sup>139</sup>. Las visitas y reuniones impartidas a través del Programa CNH parecen tener mayor recepción y aplicación en madres con educación secundaria y con disponibilidad de tiempo. Otro factor común es la temprana edad a la que se embarazan las mujeres, esto –aún en el caso de mujeres que han accedido a educación secundaria, y que podrían tener expectativas más amplias sobre su futuro– implica una vinculación temprana no optativa al ámbito de la vida doméstica o a puestos de trabajo de baja calificación y por lo tanto con menores salarios. Como estos puestos de trabajo, de todas maneras ofrecen mayor estabilidad que aquellos a los que tienen acceso los varones, se observa –en el caso analizado– un desplazamiento de la responsabilidad del sostenimiento económico hacia la mujer sin que esto signifique necesariamente el mismo desplazamiento de la carga de las tareas domésticas hacia el hombre.

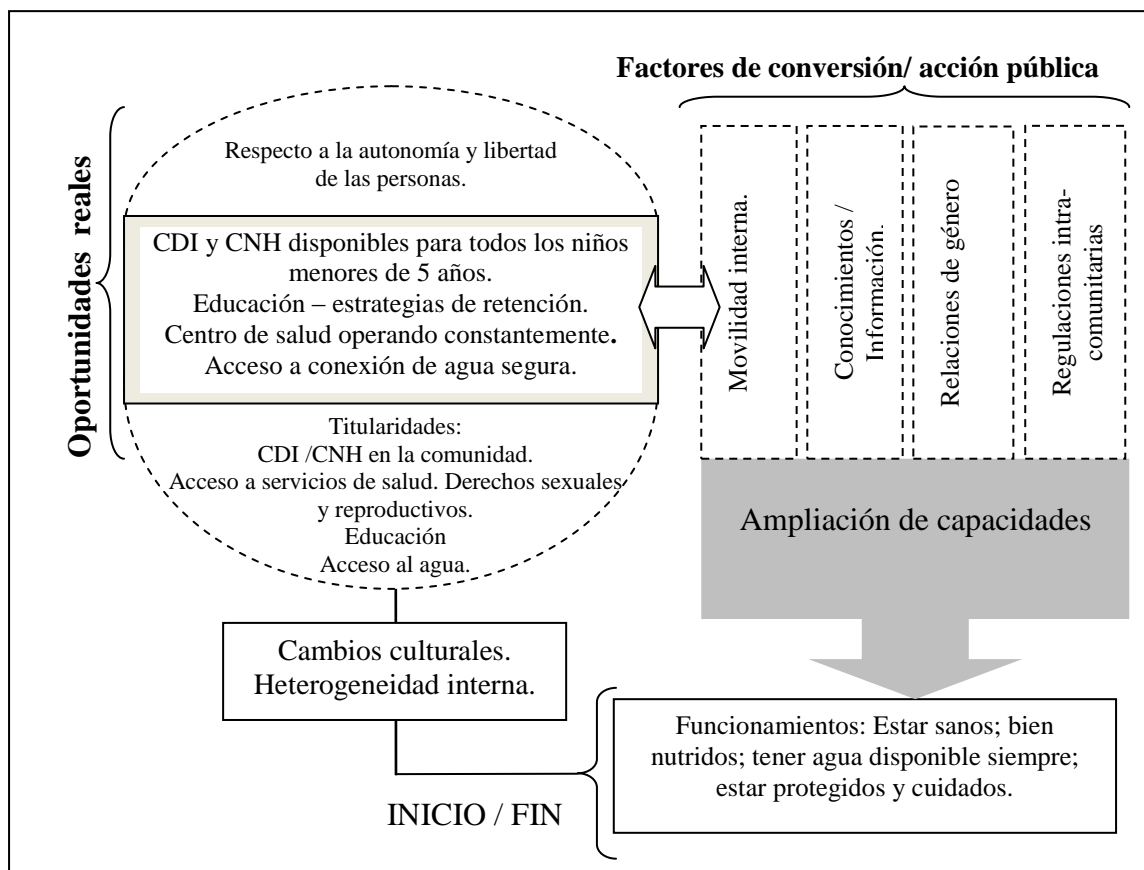
La comunidad está relativamente cerca del centro de Pujilí (20 minutos) y no se observa una situación de pobreza generalizada, varias de las casas visitadas han sido mejoradas con otro tipo de acabados, están equipadas con electrodomésticos, la mayoría de las personas entrevistadas tienen teléfono celular y varios instalaron una antena de televisión por cable. En general se observa a los jóvenes vestidos y peinados a la moda. Las niñas (más que los niños) tienen nombres extranjeros como Britany, Nahomi, Daisy, Jordana, Evelyn, Mayerly, y otros similares. Aunque la Comunidad está registrada para el MIDUVI como comunidad indígena, con población en los quintiles I

---

<sup>139</sup> Visité una casa que estaba muy limpia y ordenada, la mujer que me atendió allí mencionó que su hijo estaba con la abuela, al pedirle que me permitiera ver el carné del niño me dijo que lo tenía en casa de la abuela que estaba cerca, le pedí si podíamos ir a buscarlo y ella accedió. Al llegar allí su hijo y otro niño jugaban descalzos y casi sin ropa cerca de un árbol en un terreno, uno de ellos se había metido dentro de una vieja olla, había mucho polvo por el clima seco, el niño trataba de salir y no podía, lloraba copiosamente, las lagrimas marcaban su rostro empolvado, pero la abuela no estaba a la vista.

y II de pobreza, ninguna de las personas entrevistadas habla *kichwa* ni se reconoce como indígena. La casa que estas jóvenes parejas y madres solteras poseen ahora parece ser parte de un proceso más amplio de desvinculación e independencia de aquella cultura más tradicional y comunitaria que portaron sus padres.

**Figura 15. Esquema para la formulación de alternativas en San Alfonso.**



**Elaboración:** la autora

Nuevamente, este es solo un primer esquema de los elementos que se podrían considerar para el proceso de formulación de alternativas en San Alfonso, la identificación de los factores de conversión (personales, sociales, culturales, etc.) requiere de un trabajo analítico conjunto más profundo y situado.

Mientras visito las casas acompañada de la Presidenta de la agrupación pasan cerca de nosotros tres mujeres evidentemente indígenas, le pregunto a mi guía si estas mujeres son de la comunidad, ella me informa que no, ellas son “trabajadoras que vienen de Yacubamba”, una comunidad de unas 240 familias ubicada cerca de la hacienda del

mismo nombre a unos 20 kilómetros de allí. Estas mujeres han sido contratadas por algunas familias de San Alfonso para construir unas letrinas que son parte de un proyecto promovido por la alcaldía de Pujilí. Si en San Alfonso hay hombres cuyo oficio es la construcción y por ahora se encuentran en la comunidad, porque no tienen trabajo en Quito (como es el caso de dos de los entrevistados), le pregunto a mi guía a qué se debe que no sean ellos los que construyan las letrinas. Ella contesta que “sale más barato contratar a las mujeres de Yacubamba”. La mano de obra es la contribución que hacen las familias que reciben el material para la construcción por parte de la alcaldía y así buscan ahorrar algo de su parte. Este es un ejemplo de la segmentación que existe entre las comunidades del sector rural dentro de una misma área de intervención. En Yacubamba ni siquiera se construyeron proyectos habitacionales dentro de la EAN (entrevista 32).

Esta última parte del análisis de la política, aporta elementos significativos que habría sido imposible conocer únicamente a partir de los análisis programáticos o cuantitativos. Nos muestra las prácticas y las formas de interacción del estado con los ciudadanos que utilizan sus servicios y cómo esas prácticas moldean también las políticas. Sin embargo este tipo de análisis también permite atestiguar cómo el conocimiento local, el sentido común, el diálogo y la participación de los destinatarios de las políticas en el proceso de formulación de la estrategia habrían podido aportar ese saber práctico que no está disponible para las tecnocracias. Con este análisis he tratado de incluir el punto de vista de las personas destinatarias de la política. Ciertamente estos casos no son estadísticamente representativos y por lo tanto no sugieren ninguna situación conclusiva sobre el impacto de la política. Al tratarse de una política dirigida a niños menores de cinco años y a mujeres en edad fértil y con niños pequeños, trate de observar –a través del propio testimonio de las madres– los efectos de la implementación de los instrumentos de la PRAMIE en la ampliación de sus capacidades. Es decir, traté de observar en qué medida los bienes y servicios a los que tienen acceso a través de la EAN les dieron más oportunidades reales, más libertad, para poder ser y hacer aquello que estas mujeres más valoran como proyecto de vida, para ellas mismas y para sus hijos e hijas.

## CONCLUSIONES

Con esta investigación busqué responder a la siguiente pregunta ¿cómo se aplica el enfoque de capacidades en las políticas públicas del buen vivir? Para responder a esta pregunta dividí mi investigación en dos partes: la primera es una investigación teórica acerca de cómo analizar el proceso de las políticas públicas desde el marco referencial del enfoque en las capacidades; la segunda es una indagación de cómo se aplica ese marco referencial en el proceso de las políticas públicas del régimen del *buen vivir*.

La investigación teórica muestra que el enfoque en las capacidades constituye un marco de referencia útil para el análisis de las políticas públicas cuyo objetivo es la realización de los derechos sociales. Generalmente el enfoque de capacidades ha sido presentado como un marco normativo para conceptualizar el bienestar y el desarrollo, pero cuando los derechos sociales forman parte de un marco normativo institucional, este marco reemplaza el aspecto normativo del enfoque pero su método analítico y prospectivo aún resulta útil. Los derechos y capacidades son nociones compatibles: mientras las capacidades definen el espacio en el cual medir la igualdad; los derechos definen el contenido de las capacidades. Ahí radica precisamente un límite del enfoque; mientras no estén definidos los contenidos específicos de las capacidades (en términos de derechos) el enfoque carece de una definición sustantiva para su principal categoría.

El marco de referencia de las capacidades, resulta especialmente útil para la formulación y evaluación de las políticas públicas de garantías sociales en países con arreglos institucionales distintos a los estados de bienestar. Este marco referencial permite pensar en términos programáticos el proceso progresivo entre el ser de la realidad y el deber ser del marco normativo. En esta trayectoria se deben enfrentar una serie de restricciones así como múltiples corrientes e influencias, ya sea en el nivel simbólico-cognitivo, o en la dimensión material y operativa de las políticas. El enfoque permite explorar alternativas para materializar los derechos sociales en titularidades, en conjuntos de opciones disponibles y en oportunidades reales, en vectores de funcionamientos acotados a una situación particular. Aunque Sen no desarrolló metodológicamente la cuestión de los factores de conversión, estos constituyen un pilar del esquema analítico aquí propuesto. Los distintos tipos de factores (causales y de conversión) pueden funcionar como obstáculos para que las prestaciones de las políticas se conviertan en ventajas y finalmente en capacidades. Al incluir el análisis de los



factores de conversión en la etapa de formulación la potencialidad prospectiva del enfoque aumenta considerablemente. A través de este análisis se pueden identificar cuáles son los factores que impiden (o facilitan) la conversión y cómo funcionan. Esta información no surge únicamente del conocimiento teórico-técnico, surge del análisis acotado del problema en su contexto. Análisis que solo puede hacerse en conjunto con los actores relevantes del sector de políticas, con los destinatarios de las políticas, con los afectados por el problema. Son estos actores quienes aportan su sentido común, su saber local, su conocimiento concreto. De ahí la preocupación constante de Sen por incorporar procesos de razonamiento público para la toma de decisiones colectivas en el proceso de las políticas. En cierta forma, la inclusión de este último elemento, permite superar una segunda limitación del enfoque: su concentración en el individuo en detrimento de las consideraciones sobre los factores externos que pueden ser la causa de la falta de libertad o de la reproducción de la desigualdad.

En la segunda parte de la tesis apliqué el marco analítico propuesto en los dos primeros capítulos. Este análisis se aplica al nivel macro, meso y micro del proceso de las políticas. En el nivel macro fue necesario primero entender el contexto y los marcos referenciales más amplios dentro de los cuales ocurre el proceso de las políticas públicas del buen vivir. Pues desde un enfoque cognitivo se observan dos niveles referenciales uno global y otro sectorial. Mi primera tarea fue explorar la dimensión simbólica del proceso de las políticas en el actual contexto del Ecuador, para ello integré algunos elementos del enfoque cognitivo al análisis del nivel macro. Asumí que toda política pública se construye en función de algún referencial sectorial y global. Comencé por caracterizar el referencial global de las políticas públicas en el Ecuador contemporáneo. Encontré que a partir del 2008 se busca instituir un nuevo referencial denominado *buen vivir* o *sumak kawsay*. La explicaciones de Hall y Muller, sirven para analizar el cambio en el referencial global, en la dirección de las políticas entre distintas visiones del orden social: observar por ejemplo la forma en que ocurren los desplazamientos entre una visión más preocupada por el crecimiento a otra más preocupada por la equidad, o desde una visión asociada a la austeridad y el control en el gasto público u otra comprometida con las demandas de bienestar. En el caso analizado, parecería que el desplazamiento desde el marco referencial de las reformas del Consenso de Washington, hacia el marco referencial del *buen vivir* o *sumak kawsay* es

el resultado de una configuración particular entre los efectos acumulados de la aplicación de las reformas de los años 90, una recuperación importante de la economía a partir del 2005 y un cambio en las actitudes políticas de la población, especialmente de las clases medias. Es esta convergencia de variables –objetivas y cognitivas– la que dispone el escenario para un cambio de actores en la esfera política.

Una vez ocurrido este desplazamiento en la dimensión simbólica, parecería que el proceso de definición de objetivos y de las políticas nacionales, siguió un esquema de formulación cercano a la tesis racionalista. Esto no implica que el proceso de decisión haya conducido *per se* a un resultado óptimo en las políticas. La tesis racionalista ofrece una explicación de cómo suelen formularse algunas políticas cuando la pretensión de los actores de la decisión es optimizar los resultados de las políticas en función de unos objetivos predeterminados: solo en este sentido se puede afirmar que en los planes de desarrollo, en la definición de la ELP, e incluso en el mismo diseño de la PRAMIE, se observa un proceso más acorde con la tesis racionalista.

Ahora bien, ya en el nivel meso, en el diseño de los mecanismos e instrumentos concretos, se observan reformas más o menos significativas a ciertos instrumentos de política que ya existían, es evidente que se buscó modificar las características de algunos instrumentos: mejorar la calidad (cualificación del personal, infraestructura, etc.) ampliar su cobertura, añadir incentivos (positivos y negativos), pero casi todos los programas a través de los cuales se pretendía alcanzar los objetivos de cada componente, ya habían sido implementados en periodos anteriores. En el caso analizado la tesis incrementalista aparece como compatible y no como alternativa a la tesis racionalista. La dirección del cambio descrita por Hall desde los estándares hacia los instrumentos y después hacia los objetivos, también podría ocurrir en sentido inverso: es decir cambian los objetivos, cambian los instrumentos y cambian los estándares, pero en el caso analizado, ocurre que cambian los objetivos generales e incluso cambian los estándares, pero se mantienen varios de los instrumentos. Así, parecería que a través de los cambios incrementales, ciertos instrumentos pueden constituirse en mecanismos de continuidad, incluso entre distintos referenciales.

En mi interés por contextualizar el proceso asumí el concepto de acción pública como el marco general de acción en el que ocurre la hechura de las políticas. Puesto que se trata de un concepto que surge para describir cierto tipo de relación estado-sociedad

en un contexto específico, parecía necesario considerar que en América Latina el contexto de aquella época también estuvo caracterizado por los procesos de democracia participativa implementados en varios países y en varios niveles de gobierno dentro de estos países. Ahora bien, el periodo analizado –entre el 2007 y el 2013– presenta algunas variaciones en la acción pública. Se observa la recuperación y fortalecimiento de funciones estatales como la planificación, la definición y orientación de un modelo económico determinado, la recuperación del rol regulador en muchas áreas de políticas y la producción de bienes y servicios que antes estuvieron en manos de actores sociales y organizaciones no gubernamentales. Aún así es claro que el Gobierno central no es el único actor ni controla todo el proceso de decisión sobre las políticas. El Gobierno necesita coordinar su acción, ahora más profusa, con los distintos niveles de gobierno y con distintos actores de la sociedad y el mercado. La articulación con la empresa privada ha ido en aumento en la medida en que el gobierno ha asumido más funciones (la construcción de vivienda, la provisión de servicios para los CDIs, las transferencias a través del sistema financiero, etc.). El argumento sobre la recuperación de la soberanía y la autonomía en las políticas, especialmente en materia económica, es congruente con el aumento de ingresos fiscales provenientes del sector petrolero, sin embargo el Gobierno sigue articulando su acción a los regímenes internacionales en distintas áreas de política. En el caso analizado por ejemplo el financiamiento vino de la CAF y el diseño de la estrategia contó con el apoyo de agencias de Naciones Unidas (aunque la relevancia de este apoyo no tenga una apreciación unánime). A nivel nacional la PRAMIE requirió articulaciones con gobiernos locales, con actores de la academia, con proveedores de servicios y con organizaciones sociales. La articulación del estado con la sociedad civil a través del proceso de las políticas públicas parecía estar destinada a ser una característica del periodo inaugurado por el neo-constitucionalismo. Pero en el caso analizado se observa más bien un desplazamiento de la participación social hacia la institucionalización y hacia formas de participación administrativas más que hacia una socialización del proceso de las políticas y hacia una participación sustantiva.

Respecto al referencial del *buen vivir* se puede concluir que a partir del 2007 hay un evidente reemplazo de los sentidos impuestos por el modelo neoliberal para la acción pública. Es decir, hay un desplazamiento en las normas, los valores y las imágenes que orientan las políticas. En principio este referencial se presentó como un marco distinto,

“un horizonte otro” por fuera no solo del Consenso de Washington sino por fuera del desarrollismo, y en última instancia del marco de referencia establecido por el modelo de sociedad de consumo. El ímpetu de esta ruptura, no obstante, ha disminuido y parecería que, en el nivel estratégico de las políticas, la *doxa* de la modernización y el progreso, la misma que sirve de sustrato al pensamiento sobre el desarrollo sigue vigente. Y sobre ésta *doxa* se ha configurado un conjunto heteróclito de elementos que parece aglutinar una serie de reformulaciones elaboradas en los últimos 30 años a partir de ciertos aprendizajes y críticas al desarrollo. Este hallazgo me permite concluir que la hipótesis del cambio en las políticas como el paso de un paradigma a otro o de un referencial a otro, planteada por algunos autores del enfoque cognitivo (cfr. Hall, Muller, Surel, Smith), en la práctica, no ocurre de manera taxativa ni en oposición o divergencia total con las políticas anteriores, en este caso más que inconmensurabilidad o giros rupturistas se observan continuidades en distintos niveles. Parecería que en los procesos de cambio, suelen permanecer elementos de las políticas anteriores y de sus instrumentos. A esta característica la he llamado el *efecto de la doxa*.

El *buen vivir* proclama la garantía de todos los derechos humanos, la ampliación de capacidades, los derechos de la naturaleza, la participación social, y aparece, simultáneamente, dentro de un claro proceso de “retorno al estado”. En oposición al modelo neoliberal el *buen vivir* activa la función redistributiva de las políticas y asume la tutela de los derechos sociales. Paradójicamente es ese compromiso con los derechos sociales lo que parece justificar una profundización del modelo extractivista. La ENLP revela una visión más bien ortodoxa del proyecto modernizador. Por lo tanto si bien el análisis de la dimensión simbólica de las políticas muestran que los sentidos impuestos por la doctrina neoliberal y su modelo de desarrollo para los países latinoamericanos han sido desplazados, en cambio en la dimensión material de las políticas, en la definición del modelo de producción y su priorización en la agenda de decisiones, se observa continuidad en los sentidos contenidos en aquel referencial más fundamental que dio origen a los distintos modelos de desarrollo ensayados desde la posguerra. Pero a diferencia de lo que ocurría con el modelo neoliberal en el que la voz autorizada era la de los organismos internacionales o con los modelos anteriores en los que la construcción del sistema simbólico correspondía a una red de actores internacionales en foros externos, en este caso la formulación del referencial del *buen vivir* fue un proceso

nacional. Quizá es esto lo que le otorga un sentido de autonomía y novedad frente a las formulaciones anteriores. Se trata de una coalición de actores, redes de profesionales y políticos, que participan directamente en la definición de un nuevo referencial y que, sin embargo, no pueden escapar de la *doxa* en la que están fundadas sus propias visiones, así su accionar muestra la voluntad de ruptura al mismo tiempo establece y profundiza mecanismos de continuidad con el modelo que pretende cambiar.

Sobre el *sumak kawsay* habría dos opciones interpretativas: la primera, como un término completamente equivalente al *buen vivir* y la segunda, a partir de una comprensión intercultural de los principios filosóficos de la cosmovisión *kichwa*-andina, en este caso se trataría de un sentido “no equivalente”, puesto que presentaría valores “incomensurables” respecto a la forma de concebir el individuo, las relaciones sociales y la naturaleza. Incluso para la interpretación del *sumak kawsay* como equivalente del *buen vivir*, la ENLP podría plantear prácticas contradictorias. Así, entre la dimensión simbólica de las políticas del *buen vivir* y su concreción material se observan tensiones. Ahora bien, si nos colocamos dentro del mismo marco de referencia del bien vivir, y asumimos que efectivamente una finalidad del *buen vivir* es ampliar la libertad de los individuos y las colectividades para que puedan perseguir la forma de vida que más valoran –tal como se expresa en el PNBV– quiere decir entonces que el *buen vivir* no constituye una “doctrina global del bien” (Rawls, 1988: 252-253) y que por lo tanto dentro de este referencial hay espacio para distintas visiones sobre distintos objetivos sociales. Esto implica una pluralidad radical en los objetivos de las políticas. Asumir a priori que el *buen vivir* y el *sumak kawsay* son nociones completamente equivalentes parece contradecir la pluralidad contenida en esa finalidad del buen vivir. Si esto es así, es decir, si por definición el referencial del *buen vivir* es plural, entonces el sentido del *buen vivir*, puede ser definido en función de aquello que más valoran los distintos grupos sociales, en distintos momentos y con respecto a distintas situaciones, pero necesariamente dentro de un marco normativo común.

La Constitución ecuatoriana plantea de manera inédita la garantía de todos los derechos humanos y el mandato de hacerlos efectivos a través de la planificación y las políticas públicas, este sería el camino para alcanzar el *buen vivir*. Ciertamente, la filosofía de los derechos humanos puede quedar como una mera expresión formal o retórica al hacer referencia a un tipo de ciudadano abstracto dotado de facultades

universales que poco tienen que ver con el proceso y con los resultados de la política real. El marco normativo constitucional establece una condición de posibilidad para replantear las relaciones estado-sociedad bajo una lógica distinta. Además de las obligaciones del estado, corresponde a las personas y a los grupos sociales encarnar esos derechos; contribuir –mediante la crítica y la propuesta– a la institucionalización de los mecanismos para realizarlos; traducir sus demandas en lenguaje y prácticas de acción pública y participar activamente en el proceso de las políticas. Pues cada vez más “hacer política, es hacer políticas públicas” (Muller, 2010: 104). Esta conclusión justifica mi apuesta por combinar el nivel simbólico con el nivel operativo de las políticas. Partir del marco referencial de las políticas, ya sea para evaluarlas, para formularlas o incluso para definir los problemas y bregar por su inscripción en la agenda pública o de gobierno, otorga a los actores de la acción pública un marco común de entendimiento sobre el cual se puede continuar la disputa y la negociación de sentidos. La lucha por las definiciones que tiene lugar en la arena política durante los periodos pre-electorales y que se activa especialmente en momentos de crisis y excepcionalidad, puede continuar de manera más constructiva dentro del proceso de las políticas públicas para dar contenido material a los derechos a través de instrumentos y estándares concretos.

La obligación explícita del estado de garantizar todos los derechos, incluidos los económicos y sociales, a partir de políticas públicas, no tiene precedentes en el campo de la planificación institucional y en la formulación de las políticas. Este giro hacia las políticas como instrumento y metodología para la realización de derechos plantea la necesidad de repensar su proceso desde una concepción plural de la acción pública. Pensar los derechos como objetivos de la acción pública; es decir, buscar su realización a través de un proceso de interacción continua estado-sociedad y de construcción colectiva en el que necesariamente coexisten la cooperación y el conflicto, como reflejo de la pluralidad, puede ayudarnos a conservar su potencial emancipatorio y evitar el peligro del “fin de los derechos” (Douzinas, 2008), esto es, evitar que su reconocimiento generalizado en la Constitución y su incorporación retórica en el discurso del poder generen la ilusión ‘gatopardista’ de cambiarlo todo para que no cambie nada.

La participación social que condujo a muchos colectivos a impugnar el neoliberalismo aún es necesaria para dar forma y contenido concreto a las políticas públicas del *buen vivir*. Para conjurar su vaciamiento se requiere procesos reales de

deliberación y negociación que lo traduzcan en cursos de acción coherentes: la Constitución ecuatoriana dispone varias fórmulas para avanzar en esa dirección. A los formuladores y a los analistas de políticas se les presenta el desafío de contribuir a la construcción de modelos y metodologías adecuadas para poner en marcha, y retroalimentar con elementos reflexivos, este nuevo marco de la acción pública.

Quizá la principal contribución de esta investigación es abrir un campo para reflexionar sobre aquello que está en juego en el proceso de las políticas públicas orientadas a la realización de los derechos sociales. Dados los nuevos contextos constitucionales en muchos países de América Latina, este proceso requiere de nuevos marcos analíticos. Esta investigación aporta un marco analítico y conceptual amplio que incluye varios criterios metodológicos para repensar ese proceso ya sea con fines descriptivos, prospectivos o evaluativos. Además, los hallazgos de esta investigación hacen visible la necesidad de contar con métodos públicos de evaluación de políticas de garantías sociales, como las políticas del buen vivir. Métodos que permitan tanto a los funcionarios del estado como a los actores sociales, aprender sobre la acción pública e incorporar ese aprendizaje en el mismo proceso de las políticas.

A continuación presento algunas conclusiones sobre el proceso de la PRAMIE. Como se desprende de la estructura de significado del referencial del buen vivir, el objetivo general de las políticas públicas en el Ecuador es la realización de los derechos, especialmente de los derechos del buen vivir. Cuando los derechos se asumen como objetivo de la acción pública el marco referencial de las capacidades puede resultar adecuado. En este marco la negación o la incapacidad de una persona para ejercer un derecho, constituye un problema público que exige restitución a través de la acción pública. Los *derechos del buen vivir* se pueden asumir como un vector de funcionamientos. Por la característica mutuamente dependiente de las capacidades y los derechos, el vector de funcionamientos debe ser abordado en conjunto. El conjunto de *derechos del buen vivir* al ser ejercidos darían cuenta de los logros alcanzados por las personas (poder ser, hacer, estar) y –su agregación reflejaría– lo que se entiende por bien-estar, o por un estándar de vida decente, o, en este caso, por *buen vivir*. El problema de la DCI tiene que ver con al menos seis de estos derechos.

Como problema público, la DCI ha sido un tema introducido desde las agendas de regímenes internacionales y las instituciones de desarrollo a partir de la posguerra. En el ámbito nacional, la DCI no ha sido un tema central en la agenda pública, ni en la agenda política, que genere debate y crítica sobre las posibles soluciones. Curiosamente, el estado comienza a tomar responsabilidad sobre la desnutrición precisamente con la llegada de las reformas neoliberales, y lo hace a partir de una concepción residual de la protección social. En ese sentido parecería que la sociedad en su conjunto tampoco ha hecho su parte (a través de la crítica y la propuesta) para posicionar a la DCI como un problema que necesita una respuesta efectiva por parte de la autoridad pública.

Tradicionalmente, e incluso desde las agencias de cooperación al desarrollo, la visión sobre la DCI como problema público ha sido una visión instrumental en la que la DCI debe ser combatida, erradicada y reducida, no tanto por sus efectos en el bien-estar de cada persona, o por constituir la negación simultánea de varios derechos humanos, sino por sus efectos para el desarrollo y para el crecimiento económico. De la revisión de los documentos sobre la formulación de la PRAMIE –y del conjunto de instrumentos reunidos en el INTI– existen indicios para concluir que la inscripción de la PRAMIE en la agenda de decisiones estuvo guiada por esta visión instrumental. Pues su inclusión ocurre una vez que se pone en marcha la ENLP para el cambio de la matriz productiva y se inicia toda una serie de medidas para transformar la educación en función de un modelo productivo específico. Al parecer esa transformación requiere personas con mayores habilidades cognitivas y la DCI es un obstáculo para el desarrollo de esas habilidades. La visión instrumental de la DCI –aunque parte de una comprensión multi-causal del problema– privilegia los esfuerzos de la política pública a nivel del individuo y de sus destrezas cognitivas. Desde la perspectiva de las capacidades, la DCI se habría asumido como un problema público puesto que éste es un indicador de la vulneración simultánea de varios derechos y por sus efectos en el bien-estar de los niños y niñas. Un niño o una niña desnutrida no pueden disfrutar de una libertad tan mínimamente básica para un ser humano como estar libre de hambre y de enfermedades, es decir que ni su familia ni la sociedad en su conjunto, han sido capaces de garantizarles la alimentación, el agua, la salud, la protección y el cuidado al que tienen derecho.

El Plan Nacional del Buen Vivir constituye la agenda gubernamental, pero los asuntos a los que realmente un gobierno pone atención son aquellos que entran en la



agenda de decisiones. La PRAMIE es un ejemplo de ello, aunque estuvo formulada en el PND desde el 2007, fue su inclusión en la agenda de decisiones en el 2009 lo que permitió su puesta en marcha. Esta inclusión fue el resultado de la voluntad vertical y unilateral de la autoridad política. La reducción *acelerada* de la malnutrición fue una condición que determinó –de entrada– la selección de una alternativa. La definición de los objetivos de la política, es el punto de arranque del proceso de formulación, en este caso esa definición surgió de la autoridad política y de un grupo de expertos. La definición de los objetivos de las políticas es un proceso político que, sin embargo, está sujeto a la evidencia, a las condiciones de partida, a las posibilidades técnicas, es decir, a las variables específicas del entorno y a sus restricciones. La decisión de reducir la DCI en 12 puntos en cuatro años solo para “fijar alto el listón” o “como una forma de presión para los funcionarios”, requiere ser contrastada con la evidencia empírica según la cual otros países con mejor estructura de protección social y con mayores niveles de eficiencia en el gasto, lograron erradicar la DCI a un ritmo de un punto por año mediante procesos sostenidos que duraron más de 30 años.

Ciertamente, después de un periodo de incertidumbre durante el cual la credibilidad en los líderes políticos quedó seriamente erosionada, la llegada de un Gobierno que propuso un cambio radical con respecto al pasado exigía muestras inmediatas y claramente visibles sobre su efectividad y su capacidad de respuesta. Esta efectividad habría permitido recuperar la confianza de la ciudadanía y, en base a ello, construir la legitimidad del nuevo régimen. Así la efectividad de la acción estatal pasó a formar parte de la política de la nueva tecnocracia. Pero este estilo de gestión de lo público podría convertirse, al mismo tiempo, en un obstáculo para abordar viejos problemas relacionados con factores estructurales, aquellos que requieren más tiempo y más consensos para su tratamiento y cuyos efectos son menos visibles en el corto plazo.

Entonces ¿cómo se aplica el enfoque en las capacidades en las políticas públicas del *buen vivir* en Ecuador? Parecería que el enfoque se usa como fuente de sentido en el nivel simbólico, en ciertos intentos de definición conceptual del *buen vivir* y en las argumentaciones sobre un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo, pero ya en el proceso de las políticas no se logra distinguir claramente en qué consiste su aplicación práctica u operativa. Una política de ampliación de capacidades orientada a garantizar los derechos implicados en la DCI, no establecería como metas únicamente la

reducción en el indicador de la prevalencia, sino la disponibilidad efectiva de varias opciones u oportunidades reales, el acceso real, la efectividad de los estándares y en las titularidades. En el nivel micro, la obcecación con los indicadores puede llevar a los funcionarios públicos –especialmente si están urgidos por los resultados– a utilizar estrategias cortoplacistas que en el mejor de los casos podrían tener efectos temporales a nivel individual o podrían no tener ningún efecto; pero en el peor de los casos podrían tener un efecto adverso al distraer los esfuerzos –y los escasos recursos– en modificar factores poco relacionados con las causas subyacentes y determinantes del problema.

Si seguimos una lógica de ampliación de capacidades en función de los derechos del buen vivir, la definición de los objetivos de la política dependería de la relación funcional entre el problema público y los derechos ¿Qué derechos están involucrados en los factores determinantes de la DCI? ¿Qué impide el ejercicio de esos derechos? ¿Qué garantías y protecciones se requieren para la realización de esos derechos, cómo están conectadas esas protecciones? ¿Cuáles son los factores de conversión de la DCI y cómo operan en cada caso? ¿Cómo afecta la DCI a la libertad de las personas? ¿Cómo puede la acción pública ampliar esa libertad? ¿Cómo se conectan esos derechos dentro del Régimen del Buen vivir? Estas preguntas no fueron parte del análisis en la etapa de formulación de la PRAMIE ni parecen haber sido parte de su evaluación. Y, sin embargo, una nueva estrategia para erradicar la DCI ya está en marcha.

En el nivel meso, sobre la articulación de la estrategia en el nivel interministerial y su coordinación horizontal se puede concluir que, en principio, esta forma de coordinación –a partir de ministerios coordinadores– parece bastante acertada para lidiar con problemas multi-causales. No obstante en este esfuerzo de coordinación no se observa todavía la concepción global de un régimen o sistema del conjunto de los derechos del buen vivir. Todas las entidades ministeriales y secretarías cuyo campo de acción está implicado directamente con la provisión de servicios y garantías contempladas en los derechos del *buen vivir* son parte del Régimen del Buen vivir (RBV). Las relaciones e interacciones entre derechos solo pueden ser establecidas a nivel interministerial. Pero la forma en que se llevó a cabo la PRAMIE, a partir de unidades especiales de gestión, bajo la racionalidad de proyectos específicos por fuera de las funciones y actividades regulares que tienen los ministerios, guarda más similitud con las “unidades ejecutoras” que se crearon a fines de los 90 –para llevar a cabo varios

programas y proyectos financiados por organismos internacionales— que con un régimen de garantías sociales. Desde una perspectiva de garantía de derechos, parece razonable pensar que los bienes y servicios que forman parte del RBV sean funciones institucionalizadas en los ministerios encargados de proveerlos. Que su financiamiento esté articulado a fuentes sostenibles y no a préstamos eventuales o a ingresos coyunturales. Institucionalizar nuevas prácticas en las dependencias públicas puede requerir mucho tiempo y esfuerzo, y esto aún sin certeza que los resultados serán inmediatamente visibles. Pero es este proceso el que más probabilidades tiene de generar aprendizajes y dar continuidad y sostenibilidad a los instrumentos de política a través de los cuales se garantizan los derechos.

El método normativo para la formulación de las políticas públicas establecido por la Senplades (Cfr. GFPPS, 2011), no señala una metodología que permita identificar o valorar objetivos y evaluar alternativas, es decir, no establece una metodología de “elección social” acorde con un proceso de formulación participativo, o con una visión de realización de derechos y tampoco de ampliación de capacidades. La decisión sobre objetivos y alternativas es un momento clave del proceso de formulación y merece toda la atención por parte de los actores. Aquí entran en juego las distintas visiones e intereses y por lo tanto aquí radica la posibilidad de cooperación o de conflicto respecto al resultado de la política. En la GFPPS se asume que la obligación de los ministerios de conformar los consejos ciudadanos sectoriales para la formulación de políticas garantiza que el proceso será participativo y que, al ser así, las definiciones que éste conlleva serán el producto de una decisión democrática. Pero hay indicios para considerar que las instancias y mecanismos de participación —previstos normativamente— podrían terminar convirtiendo a la participación en una mera formalidad procedimental antes que en una materialización de la democracia participativa propugnada en la Constitución. En términos de acción pública y capacidades, podría decirse que asumir la participación — en el proceso de las políticas— como un mero trámite burocrático, puede tener efectos aún menos democratizadores que si el proceso no fuese participativo en absoluto. Pues al no serlo, la demanda social por mayor participación se incentivaría y los grupos interesados, entre ellos los destinatarios de las políticas, interpelarían al estado y podrían ejercer la crítica acerca de su exclusión en el proceso. Pero al estar institucionalizada — cierta forma de participación— parecería que el poderoso argumento del derecho a la

participación se amortigua. Así, la pluralidad del mundo social puede ser elegantemente ignorada a través de complicados procedimientos formales y de anónimos comités. La institucionalización de la participación puede ser la receta más segura para quitarle efectividad o para trivializar la participación en el proceso de las políticas. En el caso de la PRAMIE no se encontró que su formulación haya incluido la participación sustantiva de los destinatarios en el proceso de la política. La formulación de políticas desde el referencial de las capacidades, implica asumir la participación no como un requisito burocrático institucional sino, ante todo, como un derecho de las personas, una forma de ampliar su poder y su libertad. Si bien la participación puede constituir una herramienta para mejorar la información y la calidad de las decisiones, su rol central en el proceso no es instrumental, ni administrativo, es sustantivo. Entre los actores participantes es indispensable la inclusión de los propios destinatarios de la política, son estas personas quienes en su experiencia cotidiana sintetizan los problemas que son objeto de las políticas. Es la mujer de 22 años que a los 12 tuvo que dejar de estudiar porque así lo decidieron sus padres, que se embarazó tempranamente, que recibe el bono, la que tiene dos hijos con DCI, la que no tiene agua en su casa, la que va a la unidad de salud y no encuentra a un médico, la que quiere trabajar unas horas fuera de casa, pero no tiene las oportunidades para hacerlo. Si se quieren evitar los fracasos que ya mostraron muchas iniciativas de desarrollo el estado –a través de sus funcionarios– ha de reconocer el valor irremplazable del saber local, del conocimiento práctico, del proceso social informal y dinámico; y sobre todo tendrá que reconocer el valor de la libertad individual y su obligación de respetarla. Garantizar derechos sociales implica reconocer en cada persona su estatus de ciudadano, no de beneficiario y mucho menos de “paciente”.

El marco referencial de las capacidades nos habría llevado a identificar los obstáculos para el ejercicio de los derechos implicados en la DCI y orientaría la estrategia de intervención hacia la ampliación de las capacidades que permitan ejercer esos derechos, esto habría implicado que la estrategia incluya instrumentos y estándares dirigidos a transformar los factores que obstaculizan el ejercicio de esos derechos cuya negación da origen a la DCI en cada caso. La investigación de campo permite inferir que si el proceso de formulación de la PRAMIE se hubiese llevado a cabo con líderes comunitarios en Chugchilán, con madres y padres de niños con DCI en Chinalo, quizá el objetivo de la intervención en esa Parroquia habría sido, primero, asegurar el acceso

al agua. Y esto tendría mucho sentido puesto que el agua es uno de los factores más determinantes de la desnutrición (entre el 30% y 50% de incidencia). El marco conceptual de la DCI señala la existencia de factores causales estructurales y sociales que inciden en la prevalencia. Cuando la incidencia de estos factores es alta, la intervención a nivel del individuo podría generar efectos de corto plazo o efectos parciales. Medidas orientadas a mejorar el estado bioquímico de los niños y niñas menores de dos años, o la calidad de pisos y paredes, u orientadas a generar determinado comportamiento en los padres, parecen necesarias pero no suficientes. Si factores como el acceso a servicios de agua y saneamiento, acceso real a servicios de salud y educación no se incluyen en la estrategia o, se incluyen pero no se implementan, o se implementan pero no llegan a generar capacidades, es decir si se implementan sin tomar en cuenta los factores de conversión, entonces toda la política falla.

La Constitución no establece exhaustivamente el contenido y el alcance de los derechos del *buen vivir*. El texto constitucional señala distintos niveles de obligación del estado respecto a esos derechos, en algunos casos establece la garantía del acceso universal, en otras se habla de la promoción o del fomento. En términos del proceso de las políticas es necesaria la definición de titularidades más específicas, es decir, los mecanismos legales y prácticos a través de los cuales se concreta el contenido y el alcance de los derechos y se garantiza el acceso a ciertos bienes, sin olvidar que estos bienes y servicios no son los fines sino los medios a través de los cuales se amplía la capacidad de las personas para que ejerzan sus derechos. En Ecuador con el RBV se pretende configurar un sistema que dispone las condiciones para realizar todos los derechos del buen vivir. Sin embargo, como hemos visto, actualmente el régimen tiene dos sistemas, en el sistema de inclusión y equidad están contemplados derechos como la salud, la educación, el hábitat y la vivienda, seguridad social, entre los más relacionados a la DCI; el derecho a la alimentación aparece dentro del ámbito de la salud, pero el agua aparece en el otro sistema del RBV: “biodiversidad y recursos naturales”, en este sistema el agua ya no aparece como un derecho sino como un recurso. Esta omisión del agua entre los derechos en el RBV puede tener consecuencias importantes, puesto que a través de las políticas se pueden establecer titularidades específicas sobre los derechos que constan en el RBV, pero no sobre los recursos. Si el agua está reconocida como “un derecho humano fundamental” en la parte dogmática de la Constitución entonces se

esperaría que, en la parte orgánica, también forme parte de las protecciones básicas del RBV, por ahora consta como un recurso controlado por el estado. La falta de acceso a agua segura es uno de los factores determinantes y con mayor peso en la prevalencia de la DCI, si en el Régimen del Buen vivir el agua no se considera dentro de los derechos susceptibles de titularidad sino dentro de los recursos estratégicos bajo el control del estado, es probable que no se llegue a establecer el mecanismo de exigibilidad y acceso que este derecho requiere para su realización. Este es un ejemplo de la complementariedad de los derechos en la configuración de los problemas públicos y de los conflictos potenciales que encierra esa complementariedad. Por ello –desde la perspectiva y del marco analítico propuesto en esta tesis– el razonamiento público y la evaluación de consecuencias a través de la deliberación y de los métodos de elección colectiva son claves para la formulación de políticas de garantía de derechos sociales.

Sobre la articulación y coordinación vertical con otros niveles de Gobierno se puede concluir que aunque el desarrollo de los PAC (planes anuales cantonales) incluyó a actores de distintos niveles de Gobierno y de distintos sectores, el proceso no incluyó la participación sustantiva de los destinatarios de las políticas en la elección de objetivos específicos ni en la determinación de alternativas. Incluyó el acuerdo, por cierto muy importante, del nivel central con los gobiernos locales. Ahora bien, más allá de las formalidades éste parece no haber implicado el nivel de compromiso necesario para generar los efectos esperados. Dentro del marco de acción de la PRAMIE no quedó establecido el vínculo de exigibilidad entre las comunidades locales y su gobierno local con respecto a la provisión de los bienes y servicios que, siendo parte de los componentes de la intervención, son al mismo tiempo de competencia del gobierno provincial o cantonal. El acuerdo con los GAD no parece haber tenido el grado de efectividad que la estrategia requería. Varios de los municipios y prefecturas simplemente no asumieron su parte de responsabilidad en la ejecución. Se esperaba que los GAD asuman su compromiso con la PRAMIE a través de los CCNA, pero al parecer estos consejos estuvieron lejos de cumplir esta función. Aunque el COOTAD hace referencia específica a la responsabilidad de los gobiernos seccionales respecto a la garantía de derechos, en la práctica, el diseño de la política no incluyó una estrategia o un mecanismo específico para asegurar que éstos cumplan su parte en el proceso, o que la ciudadanía pueda demandar este cumplimiento ante sus gobiernos locales. La nueva

EAN tampoco incluye este aspecto. Aunque la PRAMIE es una iniciativa del Gobierno Central, éste necesita de los GAD para generar impactos reales en la lucha contra la DCI ¿Cómo articular la planificación central y los objetivos nacionales con las agendas de los gobiernos locales? Después de varios años de avance del proyecto descentralizador –periodo durante el cual los GAD han ganado importantes niveles de autonomía– la coordinación entre Gobierno central y GAD podría resultar mucho más crucial de lo que en principio suponen los formuladores de políticas en el nivel central. Parecería que en el sentido vertical, la coordinación entre distintos niveles de gobierno y sobre todo, la construcción de un marco de acción y regulación común para la realización progresiva de los derechos sociales, constituye una restricción importante para la configuración de un RBV y cuya discusión aún no entra ni en la agenda pública ni en la agenda política.

El diagnóstico de la PRAMIE partió del supuesto según el cual todas las parroquias rurales de las provincias identificadas con mayor prevalencia tienen unas condiciones de partida más o menos similares. Este supuesto surge al combinar el esquema causal de la DCI con el “análisis de la demanda”. Este análisis fue inferido a partir de un conjunto de indicadores tomados de las estadísticas sociales nacionales. En cierta forma esta inferencia reemplazó un proceso de análisis participativo y de decisión colectiva. Mientras la racionalidad del estado tiende a homogenizar a las poblaciones y a simplificar su realidad, al observar de cerca esa realidad, enseguida se nota que dentro del sector rural, e incluso dentro de la población identificada como indígena en las provincias intervenidas, existen amplias diferencias. La intervención parece no haber sido sensible a estas diferencias. Hay poblaciones mucho más alejadas de las capitales provinciales y cantonales que por su misma ubicación periférica presentan un indicador más alto de necesidades básicas insatisfechas, especialmente en el acceso al agua y al saneamiento, además del acceso a los servicios de salud y educación. Cabe preguntarse, por ejemplo, si las familias de Yacubamba o las de Chinalo Alto no estarán en una desprotección mayor y en una necesidad mayor que las familias que viven en zonas cercanas a centros urbanos como las de San Alfonso. Pero por su lejanía aquellas parecen no haber representado una oportunidad costo-eficiente para los intereses de los contratistas privados encargados de la construcción de vivienda. Paradójicamente son estos intereses los que parecen haber sido priorizados a través de los procesos secundarios de establecimiento de restricciones para el acceso a la vivienda en el

MIDUVI. También cabe la pregunta si en Yacubamba o en Chinalo no existirían algunos materiales propios de la zona que las personas podrían utilizar para construir viviendas más sanas y seguras para sus niños con un diseño adecuado a sus necesidades reales. Y si la construcción de vivienda no podría hacerse a partir de prácticas comunitarias, y si con ello no sería posible, además, generar trabajo localmente.

Los instrumentos de la PRAMIE (vivienda, servicios de salud, agua y saneamiento, educación de las madres, etc.) podrían considerarse como parte de un sistema de titularidades orientado a garantizar un conjunto de derechos. Aunque la PRAMIE incluyó algunos estándares generales dentro de su estrategia, en el nivel sectorial, los ministerios participantes volvieron a elaborar reglamentos específicos y con ello establecieron nuevas restricciones de política, estos estándares quedaron librados a los criterios de cada entidad, algunas de las condiciones de estos reglamentos resultan contradictorias con los objetivos más generales de la política, y quizá allí, –en la letra chica de la implementación– podría radicar una explicación de la brecha respecto a la meta. Las normas y reglamentos para la provisión de servicios que establecieron los ministerios parecerían haber constreñido antes que haber ampliado el acceso, especialmente para el grupo de población más expuesta a los efectos de la DCI, y en ese sentido tuvieron un efecto contrario al que tendría una titularidad respecto a un derecho.

Un requisito del MIDUVI tan lógico como el de presentar las escrituras de propiedad sobre el terreno en el que se van a construir las casas puede convertirse en un mecanismo de exclusión precisamente de las personas con mayores carencias, es decir, las que ni siquiera poseen terreno o escrituras de propiedad sobre un terreno. Otro requisito para la construcción de las casas fue el informe de una entidad pública que certifique que el sitio en el que se solicitaba la construcción de la vivienda tenía conexión a la red pública de servicios de agua y saneamiento, pero este requisito excluye a una gran cantidad de solicitantes que no cuentan con acceso a esos servicios, cuando precisamente esa falta de acceso al agua y saneamiento es un factor explicativo de la DCI. Igualmente se podrían analizar la potencialidad excluyente del requisito de asociarse en grupos conformados mínimo por 25 personas para la vivienda o 40 para los CIBV. Además si la vivienda no dispone de agua segura permanentemente, o si de todas maneras el cuidado diario de los niños ocurre en otro ambiente que es inseguro, es obvio



que con la entrega de esa vivienda no se garantiza el derecho de niños y niñas menores de cinco años al agua, a la salud y a un ambiente sano.

La implementación de una política suele pasar por una serie de acciones y omisiones, de interpretaciones y de formas de relación social imbricadas localmente, de manera que aquello que sonaba lógico y plausible en la formulación de la política puede volverse incluso absurdo ya en la etapa de implementación. La fijación de estándares y regulaciones para las titularidades depende más de los objetivos globales de las políticas y menos de los procedimientos internos de las instituciones. La articulación inicial de actores inter-institucionales para el diseño operativo y para la fijación de responsabilidades en cada componente fue necesaria y hasta cierto punto logró su cometido, pero no es suficiente para mantener la acción orientada hacia los objetivos, para ello se requieren además normas compartidas, códigos comunes, formas de regulación y evaluación mutua y permanente: este no fue el caso en la implementación del INTI ni de la EAN.

Por otro lado, la actual configuración del problema de la DCI podría estar influida por factores como la desigualdad en las relaciones de género e inter-generacionales que la PRAMIE no tomó en cuenta con suficiencia por partir de un modelo teórico básico sin comprobar las relaciones más específicas que se tejen entre las variables del modelo ya en cada territorio. La mirada tradicional sobre la DCI deposita –casi exclusivamente– la responsabilidad de la alimentación y nutrición de los hijos en la madre, pero este supuesto podría requerir una actualización, pues la cantidad de tiempo que las madres dedican al cuidado de sus hijos podría ser cada vez menor. Aunque durante los tres primeros meses de vida hay más probabilidades de que sean las madres las que estén a cargo del cuidado y alimentación de sus hijos, a partir de esa edad y hasta los cinco años, esas probabilidades disminuyen. El cuidado de los hijos podría estar, cada vez más, a cargo de terceros, esto incluso en el sector rural. En muchos casos se observa que los varones asumen el cuidado de los hijos, pero se desconoce en qué medida han asumido también la responsabilidad sobre la nutrición de la familia.

Además, los estudios sobre la DCI otorgan una alta incidencia al nivel educativo de la madre (el 30% según el diseño de la PRAMIE) y a las condiciones de salud durante el parto y en el embarazo. Es decir que la DCI requiere de medidas preventivas sobre la familia y no solo de medidas curativas sobre el niño o niña que ya la padece. Ofrecer

opciones creativas para el uso del tiempo de los adolescentes dentro y fuera de los establecimientos escolares y mejorar las condiciones que permitan la retención de mujeres adolescentes en la educación secundaria, especialmente en el sector rural, podría tener un alto impacto sobre el bien-estar de las futuras generaciones de niños. Disponer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las jóvenes es ampliar sus oportunidades y capacidades en el presente y las de sus hijos en el futuro. Esto requiere de una política integral y sostenida de garantía de derechos, cuyos efectos, por cierto, no podrían ser visibilizados a los cuatro años de su implementación.

Los marcos teóricos y conceptuales nos dicen qué factores determinan la DCI en sus distintos niveles, pero no nos muestran la relación específica entre estas variables ni la incidencia de cada factor en un caso particular. En algunos casos el agua puede ser mucho más determinante que las condiciones de la vivienda, el acceso al agua puede estar articulado a factores ambientales o a causas políticas mucho más profundas. En otros casos aunque la educación de las personas a cargo del cuidado es determinante puede ser que no sean las madres quienes están al cuidado de niños y niñas; en otros casos es probable que la DCI esté también asociada a un alto índice de embarazo adolescente. Para el diseño de instrumentos de la política, los marcos conceptuales específicos sirven de punto de partida porque señalan el conjunto de variables relevantes sobre un fenómeno, pero es el conocimiento empírico sobre cómo se relacionan esas variables, cómo operan y qué nivel de incidencia adquieren en cada contexto, lo que permite que los instrumentos se adapten a esa realidad y puedan actuar como medios para transformarla en función de determinados fines. La diferencia entre una política efectiva y un fracaso en las políticas, podría radicar precisamente en la capacidad para combinar el conocimiento técnico y teórico, con la realidad contextual y el saber local.

Sobre la evaluación: el cumplimiento de las actividades necesarias para poner en marcha una política no nos dice nada acerca de la calidad de la política, ni acerca de sus efectos en las variables relevantes del problema al cual la política pretende dar solución. Algunos resultados analizados aquí sobre la entrega de productos y servicios dentro de cada componente de la EAN dejan ver que la ejecución de la estrategia fue inferior al nivel de actividades programado inicialmente. El SME de la EAN no nos dice nada sobre la calidad de la política o sobre sus efectos. En los últimos seis años, cuatro de

ellos con una intervención específica para reducir la DCI, el indicador de prevalencia ha disminuido a una velocidad mucho menor que en años anteriores. Desde una orientación hacia las políticas resulta inexplicable que se haya emprendido una nueva estrategia de intervención sin una evaluación pública que implique un aprendizaje sobre las causas de esta desaceleración. En lugar de ello se observa un manejo excepcional de los datos que impide observar claramente el ritmo de la disminución en la última década; por un lado se hace un re-cálculo *ad hoc* de la prevalencia para el año 2004 y por otro, se ignora la prevalencia del año 2006, este manejo excepcional permite afirmar públicamente que “la prevalencia del retardo en talla ha disminuido de manera más acelerada entre el 2004 y el 2012” al bajar a un ritmo promedio del 1% (ENSANUT, 2013:32). Sin embargo la pregunta que permitiría aprender más sobre la DCI en el país es ¿por qué entre el 2006 y el 2012, precisamente cuando se interviene para reducir “aceleradamente” la DCI, la prevalencia baja apenas 0,08 en promedio por año, cuando para el periodo 1998-2004 la reducción es de 0,83 décimas por año y entre el 2004 y 2006 la reducción es de 1,16 por año. Aún si asumimos que al 2009 la prevalencia era la misma que en el 2006, una vez implementada la política, la reducción es apenas de 0,12 por año ¿Por qué la política logró tan poco en estos cuatro años? Los hallazgos de mi investigación me llevan a concluir que precisamente el carácter de “acelerada” de la intervención pudo haber influido en estos resultados. La urgencia de la gestión por resultados rápidos y visibles llevó a decisiones tecnocráticas que pudieron estar correctamente planteadas en el nivel teórico, pero que no tuvieron ni el tiempo ni el debate necesarios para adaptar el modelo de intervención a la realidad local, por lo tanto la implementación se hizo sobre un desconocimiento de las relaciones específicas entre factores determinantes y sobre el peso de cada factor en cada caso, ni sobre la incidencia de nuevos factores. Y bajo este desconocimiento, y bajo esta urgencia, finalmente se privilegiaron productos y servicios que pueden estar escasamente relacionados con los factores más determinantes; por ejemplo la entrega de una casa sin conexión a una fuente de agua segura y en la que los niños ni siquiera permanecen. El estudio realizado en Sigchos podría tomarse como un intento por entender la realidad local para adaptar la intervención, pero este estudio solo analizó la línea de base del indicador y no la configuración específica de los factores determinantes. Y aún así, una de las comunidades que debía ser intervenida de acuerdo a la información proporcionada por esta línea de base, no lo fue, ¿por qué? Quizá

porque llegar a esta comunidad con los productos y servicios que incluía la EAN (principalmente vivienda y CIBV) no resultaba costo-efectivo. Es probable que los mismos instrumentos hayan impuesto restricciones que tuvieron el efecto de excluir a las familias cuyos niños tenían más probabilidades de padecer DCI. Alcanzar la mejor relación costo-efectividad es un requisito de toda política, pero solo la capacidad para dar solución al problema público que la originó, justifica la continuidad de una política.

Ahora bien, estas hipótesis sobre los resultados de la intervención, no responden a la pregunta que surge ahora y que es aún más intrigante ¿por qué en los últimos años, con política, la DCI disminuye menos que en épocas anteriores sin política? por supuesto esa no fue la pregunta de esta investigación, y por lo tanto no puede ser respondida desde estos hallazgos. Es indispensable una auto-evaluación por parte de los funcionarios y tomadores de decisión que han tenido a cargo la formulación y la implementación del INTI y la EAN, son quienes tienen acceso a toda la información relevante. Pero esa evaluación no existe, o si existe, sus resultados no se han hecho públicos. Mientras tanto una nueva EAN ya se encuentra en marcha. El proyecto de establecer un conjunto de indicadores o un índice del buen vivir, aún no ha dado sus frutos. No existen indicadores para evaluar el avance en la realización de derechos o en el establecimiento del Régimen del Buen Vivir como sistema de garantías sociales.

Quizá la conclusión central que deja el análisis de la PRAMIE es que en la agenda de decisiones del actual régimen la prioridad parece estar en la transformación productiva. Los derechos sociales como objetivos de las políticas aún no conforman ese núcleo central de argumentos normativos a partir del cual se disponen las estrategias, los instrumentos y los estándares de las políticas. Si bien existen grandes esfuerzos por mejorar la cobertura y la calidad de ciertos servicios públicos asociados con ciertos derechos, principalmente en salud y educación, parecería que estas medidas constituyen un medio para otro fin: mejorar el nivel de productividad de la población. En las políticas relacionadas a los derechos sociales podría seguir vigente una visión instrumental y no un compromiso con los derechos y con la libertad de las personas. Pensar en los *derechos del buen vivir* como capacidades que deben ser ampliadas progresivamente quizá nos llevaría muy lejos de la actual formulación de la EAN, pero también quizá, nos llevaría más cerca de plantearnos políticas realmente redistributivas, no solo de recursos sino, y principalmente, de derechos.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *El Buen vivir una vía para el desarrollo*. Quito: Ed. Abya Ayala.
- Acosta, Alberto (2012). “El buen vivir en el camino del post-desarrollo”. En *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo: perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Aguilar, Luis (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b). *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Mariñez Navarro Freddy (Comp.): 11-32. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alkire, Sabina (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, James (1975). *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. United States of America: Yale University.
- Auyero, Javier (2002). “Patients of the State. An Ethnographic Account of Poor People's Waiting”. *Latin American Research Review*, Vol. 46, No. 1: 6-29. Austin: University of Texas
- Ávila, Ramiro (2008). “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- (2011). *El Neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ed. Abya Yala.
- Banco Mundial (2007). *Insuficiencia nutricional en el Ecuador. Causas, consecuencias y soluciones*. Washington: Banco Mundial.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América latina. Informe 2006*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- BID (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. De María Caridad Araujo, Florencia López-Boo. Banco Interamericano de Desarrollo
- Barba, Carlos (2004). “Régimen de bienestar y reforma social en México”. *Serie Políticas Sociales* N° 92. Santiago de Chile: CEPAL
- (2006). “La reforma social y el régimen de bienestar”. En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, de Franco Rolando y Jorge Lanzaro (Comp.):* 169-210. Buenos Aires: Miño y Dávila srl.
- Bevir, Mark (2006). “Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives”. *Public Administration Review*. Ed. De Mayo/junio: 426-436. Berkeley: Universidad de California.

- Boltvinik, Julio (2005). *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. Jalisco: CIESAS
- Bourdieu, Pierre (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Argentina: Siglo XXI Editores
- (1976). “El campo científico”. *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 2: 2-3. Paris: Persee.
- (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Paris: Éditions du Seuil.
- (1997b). “Doxa y vida cotidiana. Una entrevista”. En *Ideología* de Terry Eagleton. Barcelona: Paidós.
- (2001). *Qué significa hablar*. Madrid: Ediciones Akal.
- (2000) *Poder, derecho y clases sociales*. Editorial Desclée De Brouwer, España.
- (2000b) “Sobre el poder simbólico”. En *Intelectuales, política y poder*. Pierre Bourdieu (Comp.): 65-73. Buenos Aires, UBA/ Eudeba.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bretón, Víctor (2010). “Saturno devora a sus hijos? De hegemonía(s), desarrollo(s) y posdesarrollo(s). En *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Víctor Bretón (Ed.). Barcelona: Icaria.
- Brighouse, Harry e Ingrid Robeyns (2010). *Measuring Justice. Primary Goods and Capabilities*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Buser, Thomas, Hessel Oosterbeek, Erik Plug, Jose Rosero y Juan Ponce (2013). *The impact of exogenous income shocks on child health*. Colective paper.
- Bustamante, Teodoro (2005). “El fervor democrático quiteño: ¿un mito, un sueño o algo sustancial?”. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*. N° 23: 53-62. Quito: FLACSO-Sede Ecuador
- Calderón, Victoria (2010). “La perspectiva de H. D. Lasswell para el análisis de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. André Noël Roth (Ed.): 67-88. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cameron de, John (2008). “Democratización municipal y desarrollo rural en la sierra ecuatoriana”. *Desarrollo rural y neoliberalismo*, North Liisa y John Cameron (Eds.): 205-253. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Cano, Luisa (2010). “El enfoque retórico del análisis de políticas públicas”. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. André Noël Roth (Ed.): 213-227. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Castel, Roberto (2004) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL (2000). “Etnicidad, "Raza" y Equidad en América Latina y el Caribe”. Documento preparado por Álvaro Bello y Marta Rangel. Chile: CEPAL
- CEPAL (2006). *Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. DESAFIOS: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos del milenio*. N° 2. Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006b). *Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006*. Preparado por Viviana Naranjo Bonilla. Colección: Documento de proyecto. Chile: CEPAL
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Varios autores. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Panorama Social en América Latina*. Chile: CEPAL

- Cobb, Roger y David Rochefort (1994). *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*. Kansas: University Press of Kansas.
- Cohen, Gerald (2000). "Igualdad de Qué. Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades". En *La Calidad de vida*. Sen, Amartya y Martha Nussbaum (eds.): 27-52. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Gerald (2002). "Libertad y dinero". *Estudios Públicos*, N° 80: 52-76. Inglaterra: Oxford University.
- Commaille, Jacques (2009). "Sociología de la acción pública". En *Diccionario de Políticas Públicas*, Laurie Boussaguet (Comp.): 410-417. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- CONAIE (2007a). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*. Documento para difusión general. Quito: Consejo de Gobierno de la CONAIE.
- Correa, Rafael (2009). *Ecuador: de banana republic a la no república*. Colombia: Nomos Impresores
- (2003). "La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez. Una perspectiva desde la economía política". *Iconos Revista de Ciencias Sociales* N° 16. Mayo del 2003: Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Crocker, David (2008). *Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- (2000). "Responsabilización por el control social". En *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*: 269-327. Caracas: CLAD.
- (2008). "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada". En *Contribuciones al debate: Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II: 113-138. Caracas: CLAD.
- Curtis, David (2007). *The Trap*. Documental de la BBC.
- Deleon, Peter (2006). "The Historical Roots of the Field". En *The Oxford Handbook of Public Policy* de M. R. Moran (Comp.): 39-57. Oxford: Oxford University Press.
- Deleon, Peter y Gary Brewer (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey: Brooks-Cole.
- Deneulin, Severine (2006). "Necessary Thickening": Ricoeur's Ethic of Justice as a Complement to Sen's Capability Approach". En *Transforming Unjust Structures. The Capability Approach* de Deneulin, Severine, Mathias Nebel y Nicholas Sagovsky (Comp.): 27-46. The Netherlands: Springer
- Deneulin, Severine y Sabina Alkire (2009). "A Normative Framework for Development: Normative, positive and predictive". En *An introduction to the human Development and Capability Approach*. Deneulin, Severine y Lila Shahani (Eds): 3-13. Ottawa: IDRC
- Douzinis, Costas (2008). *El fin de los derechos humanos*. Colombia: Legis S.A.
- Draibe Sonia y Manuel Riesco (2006). *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México, D. F.: Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL

- Echeverría, Julio (2009). “El Estado en la nueva Constitución”. En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones* de Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (Eds.): 12-20. Quito: Corporación Editora Nacional.
- ENDEMAIN (2005). *Encuesta demográfica y de salud materno infantil. ENDEMAIN – Informe Final*. Quito: CEPAR.
- Enríquez, Francisco (2013). “De las transferencias monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social”. En *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones* de Ponce Juan, Francisco Enríquez, Maxime Molineux y Marilyn Thomson (Eds.): 31-60. Quito: Ed. Abya Yala
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Espin-Andersen, Gosta (1998[1993]). *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Espinosa, Carlos (2010). *Historia del Ecuador. En contexto regional y global*. Quito: Lexus Editores S.A.
- Estermann, Josef (1998). *Filosofía Andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Etzioni, Amitai (1992). “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”. En *La hechura de las políticas* de Aguilar Luis (Comp.): 265-282. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Falconí, Fander y Juan Ponce (2005). “¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12? Una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano”. En *Iconos Revista de Ciencias Sociales*. N°23, Quito: FLACSO Sede – Ecuador.
- Farah, Ivonne y Vasapollo Luciano Coords. (2011). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* Bolivia: CIDES-UMSA-Sapienza. OXFAM
- Ferrajoli, Luigi (2003). “Estado social y Estado de derecho”. En *Derechos sociales: instrucciones de uso* de Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (Comp.): 11-21. México D.F.: Fontamara.
- Ferrajoli, Luigi (2006). “Sobre los derechos fundamentales”. *Revista Cuestiones Constitucionales* N° 15. Julio-diciembre 2006:114- 136. México D.F.: UNAM
- Filgueira, Fernando (2001). “Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina”. Disponible en [www.henciclopedia.org/ey/auteres/Filgueira/prestaciones1.htm](http://www.henciclopedia.org/ey/auteres/Filgueira/prestaciones1.htm) , visitado el 15 de marzo de 2012.
- Fischer, Frank (2003). *Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleury, Sonia (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina” en: *Nueva Sociedad*. No. 156: 72-93. Caracas.
- Fleury, Sonia y Molina Carlos (2002). “Modelos de protección Social” en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.). Washington: BID-INDES.
- Forester, John (1993). *Critical theory, Pulic Policy and Planing Practice*. Albany: University of New York Press.
- Foucault, Michael (2004). *Seguridad, territorio y población*. México D.F.: Fondo de Cultura de México.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta*. Colombia: Siglo del Hombre.



- Fraser, Nancy y Gordon Linda (1992) “Contract versus charity. Why is there no social citizenship in the United States?” *Socialist Review*, Vol. 22. N°3: 45-68.
- Freire, Wilma (2010). “Uso de los nuevos estándares de crecimiento de la OMS para el cálculo de la mala nutrición De niños ecuatorianos menores de cinco años”. En *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador*. PMA: 11-12. Quito: Programa Mundial de Alimentos y Dirección de Análisis e Investigación del MCDS.
- Gacitúa-Marió, Estanislao, Andrew Norton, y Sophia Georgieva Eds. (2009). *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*. Washington DC. : World Bank
- Galbraith, J. Kenneth (2003). *Historia de la Economía*. España: Ariel Sociedad Económica.
- García, Jorge (2004). *Aprender en la sabiduría y el buen vivir*. Quito: Universidad Intercultural Amawtay Wasi – UNESCO.
- Gargarella, Roberto (2001). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Garson, David (1992). “De la ciencia de las políticas al análisis de políticas. Veinticinco años de progreso”. En *El estudio de las políticas públicas*. Luis Aguilar (Comp.): 149-180. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Grau, Mireya (2002). “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En *Análisis de políticas públicas en España. Enfoques y casos*. Mireya Grau (Comp.): 29-58. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Griffin, James (2008). *On Human Rights*. New York: Oxford University Press.
- Gudynas, Eduardo (2009). “El día después del desarrollo”. En *Revista América latina en Movimiento*, N° 455: 31-33. Quito: ALAI
- Gombert, Tobias, Julia Bläsius, Jochen Dahm, Christian Krell, Martin Timpe (eds.). *Manual de la democracia social 1: fundamentos de la democracia social*. Buenos Aires: Fundación Nueva Sociedad.
- Gudynas, Eduardo (2011). “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen vivir” en *Vivir Bien ¿Paradigma no capitalista?* de Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, (Coord.): 231-246. Bolivia: CIDES-UMSA.
- Guillen, Alejandro y Mauricio Phélan (Comp.) (2012). “Introducción”. En *Construyendo el buen vivir*, Alejandro Guillen y Mauricio Phélan (comp.): 17-32. Cuenca: Pydlos.
- Gutiérrez, Junquera Pablo (2006). *Curso de hacienda Pública*. España: Universidad de Salamanca.
- Hall, Peter (1993). “Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain”. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3: 275-296 (1-21). Estados Unidos: University of New York.
- Harnecker, Martha (2011). *Ecuador Una nueva izquierda. En Busca de la vida en plenitud*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Hidalgo, Antonio Luis (1998). *El pensamiento económico sobre el desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. España: Universidad de Huelva.
- Hill, Michael (2009). *The Public Policy Process*. Essex: Parsons Education Limited.
- Hopenhayn, Martín (2006). *Desigualdades sociales y derechos humanos: hacia un pacto de protección social*. En Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos. Chile: División de población de la CEPAL.
- Horkheimer, Max (1992). *Critica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Sur.

- Howarth, David (2006). "The method of articulation". En *Words matter in policy planning*. Margo van den Brink y Tamara Metze (Eds.): 23-42. Utrecht-Netherlands: Graduate School of Urban and Regional Research.
- Howlett, Michael, M Ramesh y Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy*. Ontario: Oxford University Press.
- Howlett Michael, Ramesh M. (2007), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- ILO (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. Geneva: International Labor Organization.
- IDH (2000). Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad. México D.F.: PNUD-Ediciones Mundiprensa.
- IDH (2003). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. México D.F.: PNUD-Ediciones Mundiprensa.
- Innes, Judith y David Booher (2003). "Collaborative policymaking: governance through dialogue". En *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Hajer Maarten y Hendrik Wagenaar (Eds.): 172-208. New York: Cambridge University Press.
- Jacquot, Sophie (2009). "Enfoque secuencial". En *Diccionario de Políticas Públicas*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dir.): 180-186. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jobert, Bruno (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Jolly, Jean Francois (2010). "¿Existe un enfoque francés de política pública?". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Adré Noel Roth (Ed.): 231-252. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jones, Charles (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jones, Harry (2009). "Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature". Working Paper No. 5: 1-37. Overseas Development Institute
- Jordan, Bill (2008). *Welfare and Well-being. Social value in public policy*. Bristol: The Policy Press-University of Bristol.
- Kay, Cristobal (1988). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. New York: Routledge.
- Kelsen, Hans (2008) "La doctrina del derecho natural y el positivismo jurídico". En *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*. Año 6, N° 12: 183-198. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
- Kuhn, Thomas (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Kingdon, John W (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. United States: Addison Wesley - Educational Publishers Inc.
- Kooiman, Jan (2006). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kowii, Ariruma (2009). *El sumak kawsay*. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2796/1/RAA-28%20Ariruma%20Kowi,%20El%20Sumak%20Kawsay.pdf> Visita el 30 de noviembre de 2012
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Michael Hill (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol UK: The Policy Press. University of Bristol.

- Laclau, Ernesto (2004). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lamo de Espinosa, Emilio, José María González, Cristóbal Torres (1997). *La sociología del Conocimiento y de la ciencia*. Madrid: Editorial Alianza S.A.
- Larrea, Ana María (2010). “La disputa de sentidos por el Buen vivir como proceso contrahegemónico”. En *Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. SENPLADES: 15-28. Ecuador: SENPLADES.
- Larrea Carlos, Freire Wilma y Chessa Lutter (2001). *Equidad desde el principio. Situación nutricional de los niños ecuatorianos*. Washington: OPS.
- Lascoumes, Pierre (2009). “Normas”. En *Diccionario de Políticas Públicas*, Boussaget Laurie et al, (Eds.): 307-312. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lasswell, Harold (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Meryland: University of Meryland
- Lasswell, Harold (1992). “La orientación hacia las políticas públicas”. En *El estudio de las políticas públicas*. Luis Aguilar, (Comp.): 79-105. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Latouche, Serge (2009). *La apuesta por el decrecimiento: ¿cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria.
- Laws, David y Martin Rein (2003). “Reframing Practice”. En *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Hajer Maarten y Hendrik Wagenaar (Eds.): 172-208. New York: Cambridge University Press.
- Le Galés Patrick (2009). “Gobernanza”. En *Diccionario de Políticas Públicas*, Boussaget Laurie et al, (Eds.): 260-267. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lecourt, Dominique (1987). *Para una crítica de la epistemología*. México: Siglo XXI Editores.
- León, Magdalena (2009). “Cambiar la economía para cambiar la vida”. En *El Buen vivir. Una vía para el desarrollo*. Acosta Alberto y Esperanza Martínez (Comp.): 63-72. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Levinson, Jerome y Juan De Onis (1972). *La Alianza extraviada: un informe crítico sobre la Alianza para el progreso*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (1992). “La ciencia de salir del paso” En *La hechura de las políticas* de Luis Aguilar (Comp.): 201-226. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (1997). “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas”. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2: 239-255.
- Lowi, Theodore (2009). *Arenas of Power*. London: Paradigm Publishers
- Macas, Luis (2011) “El Sumak Kawsay”. En *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo*. Weber, Gabriela (Comp.): 47-60. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD
- Majone, Giandomenico (1992). “Los usos del análisis de políticas”. En *La hechura de las políticas* de Aguilar Luis (Comp.): 201-226. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- (2001). “Políticas Públicas y administración; ideas, intereses e instituciones”. En *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II*. 887-913. Madrid: Ediciones ITSMO S.A.
- (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Mankiv, Gregory (2002). *Principios de Economía*. Madrid: McGraw Hill.
- March, James y Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational factors in political life". *The American Political Science Review*, Vol. 78. N°3: 734-749.
- Marshall, Thomas (1997). "Ciudadanía y Clase Social". *Revista REIS* N° 79: 267-296. Disponible en [www.reis.cis.es](http://www.reis.cis.es)
- Martínez, Juliana (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Massardier, Gilles (2003). *Politiques et action publiques*. Francia: Armand Colin Ed.
- MCDS (2009). *Agenda de desarrollo social 2009-2011*. Quito: MCDS
- (2010). *Nuestro Desarrollo Social*. Revista N°1. Enero 2010. Quito: MCDS
- (2013). *La Estrategia Acción Nutrición: lo que se logró*. Página Web Institucional: [www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/](http://www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/) Acceso el 6 de noviembre de 2013.
- McGillivray, Mark, y Matthew Clarke (2010). *Understanding human well-being*. New York: United Nations University Press.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Meltsner, Arnold (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas". En *La hechura de las políticas* de Luis Aguilar (Comp.): 367-392. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- MIES (2013). *Política Pública Desarrollo Infantil Integral. ¡El buen vivir empieza en la niñez!* Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral
- (2013b). Información sobre el BDH. Disponible en [www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)
- Molina, George (2007). "Ejercer la ciudadanía en Bolivia. Sociología del Estado". En *El estado del Estado en Bolivia*, George Molina y Fernanda Wanderley (Coord.): 355-432. La Paz: PNUD.
- Molyneux Maxine y Thomson Marilyn (2013). "Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y empoderamiento de las mujeres en Perú, Bolivia y Ecuador". En *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones*. Varios Autores. Quito: CARE
- Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moya, Alba (1999). *Ethnos. Atlas mitológico de los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe.
- Muller, Pierre (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique". En *Revue française de science politique*, 50e année, N°2:189-208.
- Muller Pierre (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia,
- Munck, Ronaldo (1999). "Deconstructing Development Discourses: of impasses, Alternatives and Politics". En *Critical development Theory. Contributions to a new Paradigm* de Ronaldo Munck y Denis O'Hearn (Eds.):196-208. United Kingdom: Zed Books.
- Muñoz Jaramillo, Francisco (2009). "Introducción". En *Análisis de la Nueva Constitución*. Raúl Borja. (Ed.): 12-25. Quito: ILDIS - La Tendencia.

- Nader, Laura (1972). "Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up". En *Elite Cultures: Anthropological Perspectives: Reinventing Anthropology*, de Dell Hilmes (Ed.). New York: Pantheon Books
- Nahón, Cecilia, Corina Rodríguez, Martín Enríquez. Schorr (2002). "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades". En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, CLACSO: 327-388. Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Nelson, Barbara (2001). "Políticas públicas y administración: una visión general". En *Nuevo manual de ciencia política*. Tomo II, Robert Godin y Hans Dieter Klingeman (Eds.):795-860. Madrid: ITSMO
- Nozick, Robert (1988). *Anarquía, estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, Marta (1997). "Capabilities and Human Rights". En *Fordham Law Review* N° 273. Vol. 66: 273-300. <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2> Visita el 28 de octubre de 2011
- (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. United States of America: Cambridge University Press.
- (2003). "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice". *Feminist Economics*, Vol.9, N°2-3: 33-59. London: Routledge. <http://www.tandf.com/doi/pdf/10.1080/1354570022000077926> Acceso el 17 de octubre de 2011
- (2007). *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Ediciones Paidós
- OIT (1998). "Dar una dimensión ética a la economía". *Revista Trabajo* N° 27. Dic. 1998. Madrid: Oficina de Información y Prensa de la OIT.
- OIT (2003). *Análisis de las políticas y programas sociales en el Ecuador*. Cuaderno 167. IPEC Sudamérica. Ecuador: OIT
- OMS (2006). Curso de Capacitación sobre la Evaluación del Crecimiento del Niño. Versión N°1. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- OPS (2010). *Estrategia y Plan de Acción para la Reducción de la Desnutrición Crónica*. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- Ostrom, Elinor (2007). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". En *Theories of the Policy Process* de Paul Sabatier (Comp.):21-64. Colorado: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. (1982). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Oviedo, Atawallpa (2012). "El posmoderno buen vivir y el ancestral sumakawsay". En *Construyendo el BUEN VIVIR*, Guillen Alejandro y Phélan Mauricio (Comp.): 49-82. Cuenca: Pydlos
- PAHO (2006). La erradicación de la desnutrición infantil en Chile. Santiago de Chile: Pan American Health Organization.
- Parsosn, Wayne. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pader, Ellen (2006). "Seeing with an Ethnographic Sensibility: Explorations Beneath the Surface of Public Policies". En *Interpretation and Method* de Yanow Dvora y Peregrine Schwartz-Shea (Eds.): 161-175. New York: M.E. Sharpe.
- Pateman, Carole (1996). *Críticas feministas a la dicotomía público/privado*. Barcelona: Paidós.

- Peruzzotti, Enrique y Andrew Selee (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: The Woodrow Wilson and Johns Hopkins University Press.
- Pisarello, Gerardo (2007). Los derechos sociales. Barcelona: Editorial Trotta
- Ponce, Juan (2013). “El bono de desarrollo humano en Ecuador”. En *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones* de Ponce Juan, Francisco Enríquez, Maxime Molineux y Marilyn Thomson (Eds.): 11-30. Quito: Ed. Abya Yala
- Quijano, Aníbal (2004). “El Laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas?”. En *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Enero-abril. Vol. 10. N° 001:75-97. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Rama, German (2001). “Las Políticas Sociales en América Latina” En Seminario *La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*. 28-29 de agosto de 2001. Santiago de Chile: CEPAL
- Ramírez, René (2010). “Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006”. En *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Ecuador: SENPLADES
- (2012) *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socioecología política del tiempo*. Quito: IAEN / INEC
- Rawls, John (1988). “The Priority of Right and Ideas of the Good” in *Philosophy and Public Affairs*, Volume 17, Issue 4: 251-276. United Kingdom: Princeton University Press
- (1990). “Social Unity and Primary Goods”. En *Utilitarianism and beyond*. Sen Amartya y Bernard Williams (Eds.):159-186. United States of America: University of Cambridge.
- (2006). *Una teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riesco, Manuel (2007). *Latin America, a new developmental welfare state model in the making?* London: United Nations Research Institute.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo. Historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Robeyns, Ingrid (2005). “The Capability Approach: A Theoretical Survey,” *Journal of Human Development*, 6(1): 93–114.
- (2011) “The Capability Approach”. The *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2011 Edition). Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/>
- Rocheftort, David y Roger Cobb W. (1995). *The Politics of problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Kansas: University Press of Kansas.
- Roe, Emery (1994). *Narrative Policy Analyze, Theory and Practice*. Dirham; Duke University Press.
- Rostow, Walter Whitman (1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosero, José, Marcelo Pérez y Fernando Sánchez (2012). “Centros de desarrollo infantil y su impacto en niños de bajos recursos: la experiencia en Ecuador”. En *Educación para la transformación* de Marcelo Cabrol y Miguel Székely (Eds.): 279-306. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roth, André-Noël (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- (2007), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- (2007b), “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”. En *Ensayos sobre políticas públicas*: 27-64. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz Silvana y Nancy Sánchez (2011). *Programa Paso a paso: Alianzas Estratégicas para una vivienda digna*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- RUNDI- UNIHP (2005). *Reflections on United Nations Development Ideas*. Conference report: January 24. Geneva: United Nations Intellectual History Project and Geneva International Academic Network (GIAN)
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Salazar Vargas, Carlos (1999). *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Salgado, Germánico (1995). Del desarrollo al Espejismo. El tránsito de la Economía ecuatoriana en los años 60 y 70. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Schuster, Federico (2002). “Introducción”. En *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*, Federico Schuster (Comp.): 21-32. Buenos Aires: Manantial.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*. N° 40: 21-39. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Scott, James (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. London: Yale University Press
- CIAS: Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. (2011). Memoria 2007-2011. Estrategia Nacional CRECER. Perú: Coordinadora Nacional de la Estrategia Nacional CRECER
- Selten, Reinhard (2002). “What is bounded rationality”. En *Bounded rationality. The Adaptive Toolbox*, Gigerenzer Gerd y Reinhard Selten (Comp.): 13-35. Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology.
- Sen, Amartya (1976). “Famines, failures of Exchange entitlements” en *Economic and Political Weekly*. Vol. 11, No. 31/33: Special Number: Population and Poverty URL: <http://www.jstor.org/stable/4364836> Visita el 24/05/2012.
- (1979). “Equality of What?”. En *The Tanner Lecture on Human Values*. Standford: Standford University
- (1982). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.
- (1982b). “Rights and Agency”. En *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 11, No. 1: 3-39. Princenton : Princenton University Press.
- (1983). “Poor, Relatively Speaking”. *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 35, No. 2: 153-169. Oxford: Oxford University Press
- (1984). “Rights as Goals”. En *Equality and Discrimination: Essays in Freedom and Justice*. Stephen Guest and Alan Milne (Eds.): 13-48. Stuttgart: Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH

- (1985). "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984". En *The Journal of Philosophy*, Vol. 82, No. 4: 169-221. Hanover: Sheridan Press.
- (1986). *Resources, Values and Development*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- (1987). "Food and Freedom". *John Crawford Memorial Lectures* el 29 de octubre. Washington D.C.:World Bank.
- (1988). "Development: Which Way Now?". En *The Political Economy of Development and Under-Development*, Wilber, Charles (Ed.): 37-58. New York: Random House Inc.
- y Jean Drèze (1989). *Hunger and Public Action*. Great Britain: Bookcraft Ltda.
- (1990). "Justice: Means versus Freedoms". *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1990): 11-121.
- (1996a). "Legal Rights and Moral Rights: Old Questions and New Problems". *Ratio Juris*. Vol. 9 No. 2: 152-67.
- (1996b). "Rights: Formulation and Consequences". *Analyse & Kritik* 18, Pags. 153-170. Opladen: Westdeutscher Verlag
- y Foster James (1997). *On Economic Inequality*. New York: Oxford University press.
- (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós. Ibérica
- (1998b). Ensayo autobiográfico publicado en Les Prix Nobel. The Nobel Prizes 1998, Stockholm: Editor Tore Frängsmyr. Nobel Foundation.
- (1999a). *Commodities and Capabilities*. India: Oxford University Press.
- (1999b). *Nuevo examen de la desigualdad*. España: Ed. Ensayo
- (1999c). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial - Ensayo
- (2000). *Desarrollo como libertad*. España: Ed. Planeta S.A.
- (2000b). "La posibilidad de la elección social". *Revista BCV* Vol. XIV, N° 1. Caracas: Fundación La Casa de Bello
- (2001). *El nivel de vida*. España: Editorial Complutense
- (2002). *La calidad de vida*. Nussbaum Martha y Amartya Sen. Comp. México: Fondo De Cultura Económica.
- (2004). "Elements of a Theory of Human Rights". *Philosophy and Public Affairs*; Fall 2004: 32, 4; Pág. 315- 356. Blackwell Publishing Inc.
- (2005). "Human Rights and Capabilities". *Journal of Human Development* Vol. 6, No. 2, July 2005. 155-166. ISSN 1464-9888 print/ISSN 1469-9516 online/05/020151-16 # 2005 United Nations Development Programme.
- (2010). *La idea de justicia*. México, D.F.: Santillana Ediciones Generales.
- SENPLADES (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2009). *Plan Nacional del Buen vivir 2009-2013*. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2011). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2012). *Cinco años de Revolución Ciudadana*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2012c). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.



- (2013). *Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2013b). *Siete años de Revolución Ciudadana*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2013c). *Atlas de las desigualdades*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (s/f). *100 LOGROS de la Revolución Ciudadana. Nuestro Plan es el Buen vivir*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Serrano, Alfredo (2012). *¡A (Re)distribuir! Ecuador para Todos*. Quito: SENPLADES
- SIISE (2002). *El desarrollo Social en el Ecuador en la década de los 90*. Estudio e Informes del SIISE N°3. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social y Ministerio de Bienestar Social.
- Simon, Herbert A. (1944). "Decision-Making and Administrative Organization" en *Public Administration Review* Vol. 4, N°1: 16-30. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/972435> (visitada en 29/01/2010, 15:46)
- Simonsen, Jesper (1994). "Herbert A. Simon: Administrative Behavior. How organizations can be understood in terms of decision processes". Ponencia presentada en *Simons perspective*, marzo 11, en Roskilde, Estados Unidos.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smith, Andy (2009). "Paradigmas" en *Diccionario de políticas públicas* de Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (2009):319-325. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Stiglitz, Joseph E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Ed.
- (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la CEPAL* N°80: 7-40. Santiago de Chile: CEPAL
- Stutcliffe, Bob (1999). "The Place of Development in Theories of Imperialism and Globalization". En *Critical development Theory* de Ronaldo Munck y O'Hearn Denis (Eds.): 135-154. United Kingdom: Zed Books.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frederic Varone (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Surel, Yves (2008). "Políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos*, N° 33: julio-diciembre de 2008: 41-65. Medellín: Universidad de Antioquia.
- (2009). "Enfoques cognitivos". En *Diccionario de Políticas Públicas* de Laurie Boussaguet, et al (Dir.): 187-193. Bogotá: Universidad de Externado de Colombia.
- Svampa, Maristella (2011). "Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales ¿un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?". En *Más allá del desarrollo* de Miriam Lang y Dunia Mokrani (Eds.): 185-218. Quito: Ed. Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Sylva, Erika (2003). *Mushuk Allpa. La experiencia de los indígenas de Pastaza en el manejo de la selva amazónica*. Ecuador: COMUNIDEC
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thoenig Jean-Claude (1997). "Política pública y acción pública". *Gestión y Política Pública*, Vol.6. N° 1. Francia: Fontainebleu.

- Todaro, Michel P. (1988). *El desarrollo económico del tercer mundo*. Madrid. Editorial Alianza.
- Torgerson, Douglas (1992). “Entre el conocimiento y la política; tres caras del análisis de políticas”. En *El estudio de las políticas públicas* de Luis Aguilar (Ed.): 197-238. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Tortosa, José María (2011). *Mal desarrollo y Mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Ed. Abya Yala
- Trujillo, Julio César y Ramiro Ávila (2008). “Los Derechos en el Proyecto de Constitución”. En *Análisis de la nueva Constitución*. Quito: ILDIS- Revista La tendencia. Versión digital disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>
- Tucker, Vincent (1999). “The Mith of Development: A critique of a Eurocentric Discourse”. En *Critical development Theory: Contributions to a new Paradigm*. Munck, Ronaldo y O’Hearn Denis (Eds.): 1-26. United Kingdom: Zed Books.
- UNICEF (1987). *Estado Mundial de la Infancia*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Madrid: Publicado para UNICEF por Siglo XXI de España Editores. S.A.
- (2004). *El enfoque de derechos en UNICEF-ECUADOR. Una evaluación del programa de cooperación 2004 – 2006*. Carlos Jara Martínez y Silvia Vega Ugalde. Quito: UNICEF- Oficina Ecuador.
- (2008). *Lineamientos Estratégicos para la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil en América Latina y el Caribe*. Guías para Líneas de Acción. Panamá: UNICEF TACRO
- (2010) Boletín N° 31 y Anexo. *Cómo va la inversión social. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el periodo enero – diciembre 2010*. Quito: UNICEF
- Vallejo, Ivette (2007). “Experiencia etnoambientales, etnozoneamiento y derechos territoriales en la amazonia centro”. En *II Congreso Ecuatoriano de Antropología y Arqueología. Balance de la última década: Aportes, Retos y nuevos temas*. Tomo II Naturaleza y Cultura. Lourdes Barragán y Teodoro Bustamante (Coords): 507-541. Quito: FLACSO-Sede Ecuador
- Vega-Franco, Leopoldo (1999). *Hitos conceptuales en la historia de la desnutrición proteico-energética*. México: Departamento de Salud Pública.
- Viteri Gualinga, Carlos (2002). “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”. *Polis Revista de la Universidad Bolivariana*. Año/Vol.1, número 003. Visita 30.11.2012 <http://polis.revues.org/7678>.
- Waterlow, C, R. Buzina, W. Keller, J. M. Lane, M. Z. Nichaman y J. M. Tanner (1977) “The presentation and use of height and weight data for comparing the nutritional status of groups of children under the age of 10 years”. En *Bulletin of the World Health Organization*, 55 (4): 489-498. Washington: WHO.
- Wagenaar, Hendrix (2011). *Meaning in Action. Interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: Sharpe Inc.
- Webster Dictionary (2013). *Diccionario de la Enciclopedia Británica*. Disponible en [www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com)
- Weisbrot, Mark, Dean Baker, Robert Naiman, y Gila Neta (2001). “Growth May be Good for the Poor - But are IMF and World Bank Policies Good for Growth? A Closer Look at the World Bank's Most Recent Defense of its Policies” En *Briefing del Centre for Economic Policy and Research (CEPR)*. [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

- Weiss, Thomas, David Forsythe, Roger Coate y Kelly Kate Pease (2007). *The United Nations and changing world politics*. Colorado: Westview Press
- Williams, Bernard (1985). "The Standard of Living: Interests and Capabilities". En *The Standard of Living. The Tanner Lectures*. Geoffrey Hawthorn (Ed.):94-102. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt (2009). "The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights From Rentier State Theory". *Comparative Politics*, Vol 41. N°2: 145-164. Disponible en [www.jstor.org/stable/40599207](http://www.jstor.org/stable/40599207) . Visita 30.10.2012
- Wilber Charles y Jameson Kenneth (1988). "Theory and Method in Economic Development". En *Political Economy of Development and Underdevelopment*, de Wilber K. Charles Eds. New York: Random House
- Wilenski, Harold (1975). *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. North Carolina: University of California Press.
- Wray, Norman (2009). "Los retos del régimen de desarrollo. El Buen vivir en la Constitución". En *El Buen vivir. Una vía para el desarrollo*, de Acosta Alberto y Esperanza Martínez (Comp): 51-62. Quito: Ediciones Abya Yala
- Young, Iris Marion (2011). *Justice and politics of the difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

## DOCUMENTOS

- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro oficial 303 del 19 de octubre de 2010.
- CONAIE (2007). *Constitución del Estado Plurinacional de la Republica del Ecuador. Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE. Quito: Consejo de Gobierno de la CONAIE.*
- El Ciudadano (2009). Periódico gubernamental digital. Boletín de prensa: 12 de junio [https://elciudadano.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3108:presidente-anuncia-combate-a-la-desnutricion-infantil&catid=4:social&Itemid=45](https://elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3108:presidente-anuncia-combate-a-la-desnutricion-infantil&catid=4:social&Itemid=45) Acceso el 18 de mayo del 2010.
- Decreto Ejecutivo N° 16. Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado De Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Registro Oficial 20 de junio de 2013
- Decreto Ejecutivo N° 1522. Creación de la Secretaría nacional de Gestión de la Política.
- AMEI /SME (2011, 2012, 2013: Informes Cuatrimestrales I, II, III) Sistema de Evaluación y Monitoreo (SME) de la EAN. Disponibles en [www.desarrollosocial.gob.ec](http://www.desarrollosocial.gob.ec) <https://201.219.3.114/php/motor.php> Visitado entre agosto y noviembre del 2013.
- FAO (2012). Sistematización de la experiencia Estrategia Acción Nutrición en el Ecuador. 2009 – 2012. Elaborado por Pablo Santillán. Quito: FAO
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial 20 de Abril del 2010.
- Maldonado, Luis (2010). *El Sumak Kawsay o "Buen vivir"*. Módulo didáctico N°4. Escuela de Gobierno y Políticas públicas para las Nacionalidades y Pueblos Del Ecuador. Visita 5.04.2013.

<http://www.egpp.gob.bo/files/materiales/Mod4Curso3TranscripMasIdeasEjeMaldonado.pdf>

- Manosalvas, Margarita (2012). *Ciudadanía diferenciada y conflictos emergentes. Buen vivir y derechos colectivos en la disputa por la Ley del Agua*. Artículo académico. Disponible en <http://flacso.academia.edu/MargaritaManosalvas>
- MCDS (sin fecha). Video de presentación de la Estrategia Acción Nutrición. Quito; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- MCDSb (2009). Análisis de la línea base de la Intervención Territorial Integral (INTI) en el Cantón Sigchos de la Provincia de Cotopaxi: Variables de resultado de salud. Base censal de los hogares con menores de cinco años del Cantón Sigchos 2009. Quito; Dirección de Análisis e Investigación del MCDS.
- MCDS (2010b) Oficio N° SENPLADES-SIP-dap-2010-490 señalando el requerimiento de aprobación de fondos programados para la implementación del INTI
- MCDS-FAO (Sin fecha). Video “El buen vivir alimenta el porvenir” Capítulo I: Metodología de Intervención de la Estrategia Acción Nutrición. Quito: FAO-AECID
- MIDUVI-Gerencia de Proyecto INTI-MIDUVI (2013). Informe de Gestión INTI. Quito: Informe administrativo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- MIES (2009). *Revoluciones MIES, Estrategias 2009-2013*. Documento interno Presentación de Power Point. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Navarro, Vicenç (1999). “La Economía Política del Estado del Bienestar. Las reformas del Estado del Bienestar en el capitalismo desarrollado (El caso español)”. Documento académico. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra. [www.vnavarro.org](http://www.vnavarro.org)
- PANI (2013). Erradicación Desnutrición Crónica Infantil de niños/as entre 0 y 5 años. Presentación Power Point. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- PMA (2006). Documento interno de resultados de la Consulta Técnica Regional Andina *Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil en la Región Andina para el año 2015*. Quito: Programa Mundial de Alimentos.
- PMA (2008). *Documento interno sobre la cooperación del Programa Mundial de Alimentos con el Gobierno del Ecuador*. Quito: Programa Mundial de Alimentos.
- PGAP. (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Quito: Movimiento País.
- SENPLADES (2013d). *Plan Pluri-Anual de Inversiones 2013-2017. Documento de Trabajo N°2*. Elaborado por Guido Moncayo y Jorge Solano. Quito: Senplades.
- SIISE (2009). Reformulación del índice de clasificación socioeconómica del Registro Social. Documento interno. Quito: SIISE-MCDS.
- UT-INTI. (Sin fecha). Propuesta INTI preparada por la UT-MCDS para SENPLADES. Documento interno. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
- UT-INTIb. (Sin fecha). Estrategia para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador. INTI. Hacia la restitución del derecho a la nutrición. Presentación PPT. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
- UT-INTIc. (Sin fecha). Institucionalidad Social en el Ecuador. Presentación PPT. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

## CONFERENCIAS Y DISCURSOS

- Nº1: Presentación de Resultados ENSANUT. Wilma Freire. Centro de Convenciones Eugenio Espejo. Quito: MSP. Diciembre 2013
- Nº2: Funcionario delegado de la SENPLADES al II Encuentro Regional de los pueblos y nacionalidades por el *Sumaj Kawsay*, la plurinacionalidad e interculturalidad del 5 al 7 de noviembre del 2012. Construcción de indicadores para el Buen vivir. % de noviembre: 10:35.
- Nº3: Larrea, Ana María (2013). “Socialismo del Buen vivir”. Ponencia presentada en *Seminario Internacional Socialismo del Buen vivir en América Latina*, llevado a cabo el 24 y 25 de abril 2013, en Quito.
- Nº4: Enlace Sabatino del 10 de diciembre de 2011. Intervención presidencial “Ser inteligentes con la minería”. <http://www.youtube.com/watch?v=AVqTbetBY1Y>. Vista 20.01.2012:
- Nº5: Larrea, Ana María (Septiembre 2012). Durante la inauguración del “Curso de Formación a Formadores para la aplicación de la Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales con Enfoque de Derechos Humanos. Puenbo-Quito.
- Nº6: Taller SENPLADES 2013. Aprestamiento al proceso de formulación de Políticas Públicas. 10-12 de Julio, 2013. Centro de Convenciones Eugenio Espejo. Intervención del Asesor Sectorial en Desarrollo Rural.
- Nº7: Discursos presidenciales (2012). La frase “hacer las cosas extraordinariamente bien y extraordinariamente rápido” es usada continuamente en los discursos presidenciales, como ejemplo se citan el discurso pronunciado durante la inauguración de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer niñez y adolescencia en Guayaquil el 28 de febrero de 2012 y del Centro de Alto Rendimiento Deportivo en Esmeraldas el 18 de diciembre de 2012. Ambos estdocuments disponibles en [www.presidencia.gob.ec](http://www.presidencia.gob.ec)
- Nº8: Discurso Presidencial. Rafael Correa (Septiembre de 2012) durante la adjudicación de becas a los ganadores de la convocatoria SENESCYT 2012. Vista 15.02.2013: <http://www.youtube.com/watch?v=M5LXxhaN7NM>
- Nº9: Presidencia de la República. (2012). DwwwMargaritaciencias iscurso de Inauguración del Centro de Alto Rendimiento Deportivo en Rioverde-Esmeraldas. 18 de diciembre de 2012.
- Nº10: Presidente R. Correa. (2007). Los «Objetivos del Milenio» limitan aspiraciones de cambio social. Discurso pronunciado por ante la Sexagésima Segunda Asamblea General de la ONU. 28 de septiembre de 2007. Disponible en: [www.voltairenet.org/article151781.html](http://www.voltairenet.org/article151781.html)
- Nº11: Muyolema, Armando (2012). Educación del *sumak kawsay*. Ponencia del 5 de noviembre de 2012 en el II Encuentro Regional de los pueblos y nacionalidades por el *Sumaj Kawsay*, la plurinacionalidad e Interculturalidad. UNASUR, ALBA Y CAN unidos por la vida en armonía. Quito- Ecuador.
- Nº12: Ministra de Salud (2012). *Treinta y cuatro millones para erradicar la desnutrición Infantil*. Presentación de la Estrategia Acción Nutrición en el Centro de Convenciones Eugenio Espejo. 1 de marzo del 2012. Disponible en [www.youtube.com/watch?v=uOm8gWqNQKY](http://www.youtube.com/watch?v=uOm8gWqNQKY)

- N°13: Ministro Coordinador de la Política Económica y Secretario de SENPLADES. (2013). *Recursos del Yasuní ITT darán empujón estructural a la economía ecuatoriana*. Exposición ante la Comisión de Régimen Económico de la Asamblea Nacional el 4 de septiembre de 2013. Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=204365&umt=senplades3a\\_recursos\\_del\\_yasuned\\_itt\\_dareln\\_22empujf3n\\_estructural22\\_a\\_la\\_economeda\\_ecuatoriana&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=204365&umt=senplades3a_recursos_del_yasuned_itt_dareln_22empujf3n_estructural22_a_la_economeda_ecuatoriana&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)
- N°14: Pisarello Gerardo (2013). Nuevo constitucionalismo latinoamericano. Autor y catedrático uruguayo radicado en España. Conferencia dictada en el IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales) el 27 de junio de 2013.
- N°15: Burbano Rafael (2012). “Indicadores del Buen vivir”. Conferencia presentada en el II Encuentro Regional de los pueblos y nacionalidades por el Sumaj Kawsay, la plurinacionalidad e interculturalidad el 7 de noviembre del 2012.
- N°16: Discurso del representante de la Senplades, Falconí, Fander (2013) en la Inauguración de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen vivir, Montecristi, 8 mayo 2013.

## ENTREVISTAS

- N°1: Ex Funcionario SENPLADES. Actor relevante en la formulación del PND. Octubre 2012.
- N°2: Directivo SENPLADES. Julio 2012.
- N°3: Directivo SENESCYT. Abril 2013.
- N°4: Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Marzo, 2013.
- N°5. Asambleísta Constituyente. Miembro de la Mesa de Desarrollo N°7. Abril, 2013.
- N°6: Directivo SENESCYT. Subsecretaría Educación Técnica. Abril, 2013.
- N°7: Intelectual y analista social de nacionalidad kichwa. Noviembre, 2012.
- N°8: Líder político *kichwa*. Representante FENOCÍN. Octubre, 2012.
- N°9: Funcionario SENPLADES. Dirección de Monitoreo y Evaluación. Noviembre, 2012.
- N°10: Ministra de Coordinación de Desarrollo Social. Enero 2010
- N°11: Entrevista Grupal a tres representantes de la Asamblea Plurinacional al Consejo Nacional de Planificación. Noviembre, 2013.
- N°12: Funcionario del PMA-Ecuador. Oficial de Proyectos. Mayo 2010
- N°13: Analista de Políticas. SENPLADES. Parte del equipo organizador del la Asamblea Plurinacional para el Buen vivir. Montecristi, 2 y 3 de Agosto, 2013.
- N°14: Funcionaria Responsable del Programa INTI. Intervención Territorial Integral del MCDS. Mayo, 2010.
- N°15: Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del Frente Social en el 2007. Mayo, 2010.
- N°16: Funcionaria Ministerio Coordinador del Conocimiento y el Talento Humano. Responsable del Proceso de Formulación de políticas públicas para el periodo 2013-2017. Noviembre 2013.
- N°17: Asesora Ministerial. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Noviembre 2013

- N°18: Responsable Técnica. Ministerio Coordinador de de Desarrollo Social. Programa Acción Nutrición. Noviembre 2013 y Marzo 2014.
- N°19: Gerente de Programa. Ministerio Coordinador de de Desarrollo Social. Programa Acción Nutrición. Noviembre 2013.
- N°20: Técnico del Componente de Vivienda del MIDUVI para el programa INTI. Noviembre 21, 2013
- N°21: Oficial de Programa Fondo de Naciones Unidas para la Alimentación FAO. Noviembre 20, 2013
- N°22: Usuaria del Programa Acción Nutrición. Marta U. Comunidad San Alfonso en San Francisco de Quishuar. Parroquia la Matriz. Cantón Pujilí. Noviembre, 2013.
- N°23: Usuaria del Programa Acción Nutrición. Carmen C. Comunidad San Alfonso en San Francisco de Quishuar. Parroquia la Matriz. Cantón Pujilí. Noviembre, 2013.
- N°24: Responsable del Programa Desnutrición Cero. MSP. Octubre 2013.
- N°25: Responsable del Programa de Nutrición de la Dirección Provincial de Salud en Cotopaxi. Noviembre del 2013.
- N°25b: Coordinadora Territorial del INFA-MIES. Cotopaxi. Noviembre del 2013
- N°26: Responsable de la Unidad de Innovación. MAGAP-Cotopaxi. Noviembre del 2013
- N°27: Experta en Nutrición. Asesora de la PRAMIE y de la UT-INTI. Actual asesora del MSP en temas de nutrición. Noviembre 2013
- N°28: Consultor de SENPLADES. Miembro del equipo técnico responsable de la elaboración de los PNBV 2009-2013 y 2013-2017.
- N°29: Representante del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia ODNA. Enero 2014.
- N°30: Funcionaria MIDUVI. Responsable del Proceso de Formulación de políticas públicas sectoriales para el periodo 2013-2017. Noviembre 2013.
- N°31: Funcionaria MCDS, ex funcionaria de SENPLADES y responsable de la organización de mesas de trabajo para la elaboración del PNBV 2007 y 2009. Noviembre 2013.
- N°32: Técnico de la Dirección Provincial del MIDUVI para el Proyecto INTI-MIDUVI en Cotopaxi. Noviembre 2013
- N°33: Entrevista Grupal. 15 mujeres, madres de familia de la Comunidad de Chinalo de la Parroquia Chugchilán, Cantón Sigchos, Provincia de Cotopaxi. Noviembre 2013
- N°34: Entrevista Presidente de Junta parroquial de Chugchilán. Parroquia Chugchilán, Cantón Sigchos, Provincia de Cotopaxi. Noviembre 2013
- N°35: Primer Presidente de la Asamblea Constituyente 2008. Diciembre de 2010.
- N°36: Experto en estadística. Asesor del INEC. Encargado del diseño de Instrumentos para el análisis de datos socio-demográficos de la ECV 2014. Marzo 2014.
- N°37: Director del Observatorio de Política Fiscal. Marzo 2014.