

en el tratamiento a los movimientos de capitales y, sobre todo, la retórica inflamante están limitando las inversiones tanto en capital físico como humano, lo que terminará afectando al crecimiento económico. Bolivia podría también perder las resistencias que había constituido para hacer frente a choques exógenos adversos.

La disponibilidad de recursos naturales en un momento de gran demanda internacional ha facilitado la gestión económica de los dos últimos años. Es lamentable que Bolivia haya desaprovechado un contexto internacional que desde mediados del 2003 le fuera muy favorable. Es ahora que las reformas estructurales de los años 90 podrían estar mostrando todos sus frutos y no solamente en los superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las cuentas fiscales, por importantes que fueran. ■

## Bibliografía

Drake, P.W. (1982) «Conclusion: Requiem for Populism». Coniff, M.L. (compilador) *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Jemio, L.C. y Antelo, E. (2000). *Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

Kaufman, R.R. y Stallings, B. (1991) «The Political Economy of Latin American Populism». Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press. pp 15-34.

Morales, J.A. (2007) «Desarrollo económico y social: una mirada de conjunto». *Opiniones y análisis: temas de coyuntura nacional*. Tomo II, vol.85 8junio. pp 63-100.

# ESTADO SOCIAL EN ECUADOR: LAS POLÍTICAS Y SUS TRANSFORMACIONES RECIENTES

**Betty Espinosa**

Profesora investigadora de FLACSO - Sede Ecuador

## Introducción

En los años noventa Ecuador experimentó un bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y una marcada caída hacia fines de esa década al pasar de 23.255,1 millones de dólares en 1998 a 16.674,5 en 1999 y a 15.933,7 para el 2000, año en que se introdujo la dolarización. A partir de 2001 arranca un período de recuperación, especialmente desde el 2004, cuando el PIB alcanzó los 32.635,91 millones de dólares; para el 2006 este indicador subió a 41.401,8 millones y para el 2007 a 44.489,9 millones. En gasto social las inversiones sufrieron un doble impacto negativo en la década del noventa, por la reducción del PIB y por la disminución de su importancia relativa. En 1998, se invirtió 3,9% del PIB en ese sector y cayó a 2,9% en el 2000. A partir del 2001, este indicador se recuperó para alcanzar el 4,5%. En el 2007, año inicial del gobierno de Rafael Correa, el

PIB representó el 6,1% por la introducción de una serie de medidas de fortalecimiento del sector.<sup>1</sup>

Las medidas del 2007 apuntaron al mejoramiento del gasto social por medio de la duplicación del Bono de Desarrollo Humano que pasó de 15 a 30 dólares per cápita, así como del mejoramiento de las condiciones salariales de los maestros de las escuelas que se tradujo en un aumento de la inversión en educación, y de la declaratoria de la emergencia del sector salud que permitió la contratación adicional de personal de salud para disminuir las colas en los hospitales.

Esta política de aumento del gasto social era imposterizable, puesto que Ecuador en el 2005 se encontraba en

1 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.

el penúltimo lugar en la relación entre gasto social y PIB en América Latina, tanto en términos generales como per cápita. Esa posición era muy lejana de países como Argentina que invirtió \$1.521 per cápita, mientras Ecuador solo invirtió \$96.<sup>2</sup> Paralelamente, Ecuador, comparado con el resto de países de América Latina, era el país que menos pagaba a sus asalariados.<sup>3</sup> Es decir que la población se encontraba en una situación de marcado deterioro de sus ingresos, en un contexto de internacionalización de precios de los productos industriales y de los productos de consumo a partir de la dolarización, así como de contracción de la inversión social, puesto que el Estado invertía muy poco en salud, educación y otros beneficios sociales. Pero hay que resaltar también el hecho que alternativamente al Estado, en donde este no ha llegado y desde mucho antes de que las políticas estatales arranquen, se encuentra una oferta de carácter caritativo y filantrópico.

En este artículo pasaremos revista rápida a las políticas de trabajo, transferencias monetarias, educación y subsidios a productos de consumo masivo. Retomamos las tesis planteadas por Amartya Sen sobre capacidades, a partir de una lectura orientada a la política social que realiza De Munck,<sup>4</sup> con el propósito de realizar un balance de lo avanzado hasta el momento en política social. Según este autor hay al menos tres formas de conducir una política de las capacidades.

La primera es aquella que es defendida por los liberales que Sen llama *deontologistas* y corresponde a un Estado liberal, con acciones bastante limitadas por parte del Estado, que es lo que la región había experimentado hasta que se introdujo la política de sustitución de importaciones.

La segunda forma corresponde a una aproximación del Estado social y se presenta como un conjunto de exigencias de libertad, igualdad y consecuencia. Sen acentúa la continuidad entre libertad e igualdad, colocando en el centro de su reflexión a la libertad positiva. De

esta discusión emerge un modelo de derechos de corte *desarrollista* que ha prevalecido en Ecuador en la segunda mitad del siglo XX. Este enfoque se dejó de lado en el país a inicios de la década de los noventa y se ha retomado recientemente con el gobierno de Correa. La característica central de este tipo de régimen de gobierno es, siguiendo a Sen y De Munck, la libertad lograda a partir de una distribución de los recursos a los ciudadanos a través del Estado.

La tercera forma, de enfoque utilitarista, se encuentra también muy presente en el gobierno de Correa, y se ha desarrollado en Ecuador a partir de los noventa. Aquí se encuentran las políticas del *capital humano* y de una manera más general todas las políticas de mejoramiento de la eficiencia que orientan actualmente la modernización de la gestión pública en América Latina. El gobierno, en este contexto, juega el rol de maximizador mediante de la focalización de recursos.

### Situación del trabajo y el empleo

Ecuador tenía una población de 12 millones 156.608 habitantes, según el último censo realizado en 2001. Nacionalmente se observó un incremento de la pobreza de consumo entre 1995 (39,34%) y 1999 (52,18%), para luego reducirse al 38,28% en 2006. La extrema pobreza de consumo presenta la misma tendencia; pasó del 13,7% en 1995 al 20,12% en 1999, para luego disminuir al 12,86% en 2006.<sup>5</sup> El incremento experimentado en estos dos indicadores responde a la inestabilidad financiera que atravesó el país en 1999 y que desembocó en la asunción de la dolarización en el 2000. Aunque los indicadores de pobreza continúan siendo altos, su recuperación podría responder a ciertos factores como la elevación de los precios internacionales del petróleo y las remesas de los emigrantes.

El país no escapó en los años noventa y los inicios de los 2000 a los procesos de transformación económica y de liberalización comercial que dan preeminencia al mercado externo. En este marco se ha agudizado la problemática del trabajo y el empleo, que consideramos es el punto de partida para comprender la nueva cuestión social que se plantea a partir de la globalización y de una nueva fase de acumulación del capital, de las nuevas configuraciones de los sistemas productivos y

2 Fuente: CEPAL (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago.

3 Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. El total latinoamericano referido al salario de los afiliados y no afiliados a los sistemas de seguridad social excluye Colombia y Honduras, cuyas encuestas no cuentan con información sobre afiliación a dichos sistemas.

4 DE MUNCK, Jean (2008). « Qu'est-ce qu'une capacité ? », en De Munck, J. & Zimmermann, B. (eds.) *La liberté au prisme des capacités*. Amartya Sen *au-delà du libéralisme*, Coll. Raisons Pratiques, vol. 18, Paris: Ed. de l'EHESS, 2008.

5 Fuente de los datos de pobreza: CISMIL (PNUD/FLACSO/SEN-PLADES), *Objetivos del Milenio*, II Informe Nacional, 2007.

**Cuadro I**  
**Ecuador: evolución del gasto social por sectores, 1995 a 2007**  
En millones de dólares

Gasto sectorial/año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Educación	560,2	614,8	571,0	626,1	387,9	283,7	492,8	721,7	675,7	853,4	950,5	1.096,6	1.346,8
Salud	193,9	198,3	191,3	182,8	119,3	103,2	188,6	267,6	325,1	387,4	438,9	582,1	615,1
Bienestar social	67,5	114,9	72,3	43,4	75,5	54,2	126,8	95,9	100,3	148,8	320,4	341,8	506,6
Trabajo y recursos humanos	7,0	10,5	9,7	9,6	5,6	3,4	5,6	8,6	8,4	11,4	11,8	12,7	16,6
Desarrollo urbano y vivienda	66,2	37,6	53,6	50,4	11,0	22,9	134,9	61	56,7	70,1	80,8	148,5	233,1
<b>Total</b>	<b>894,8</b>	<b>976,1</b>	<b>897,9</b>	<b>912,2</b>	<b>599,4</b>	<b>467,4</b>	<b>948,7</b>	<b>1.154,7</b>	<b>1.166,2</b>	<b>1.471,1</b>	<b>1.802,31</b>	<b>2.181,7</b>	<b>2.718,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, Subsecretaría de Presupuesto

financieros que han presionado por la flexibilidad laboral y han producido la precarización del empleo.

En 1998 se introdujo la flexibilidad laboral a través de la autorización para el funcionamiento de las empresas privadas de colocación o de *tercerización*; en el 2000 se produjo la introducción de los contratos por horas, en el marco de la Ley de Transformación Económica; así como en marzo de 2005 la Ley de trabajo por horas y su reglamento. Estos dispositivos han provocado un deterioro de las condiciones laborales, ya que las contrataciones no incluyen todos los beneficios de ley y coberturas sociales, además de que generan ciclos intermitentes de trabajo y no trabajo difíciles de manejar por parte de los hogares.

Los salarios de Ecuador en el 2005 eran los más bajos de América Latina. Se pagaba \$106 a los asalariados no afiliados a la seguridad social y \$234 a los afiliados, cifras que constituían casi la mitad de los promedios regionales, que alcanzaban los \$226 y \$436 respectivamente.<sup>6</sup>

En el 2008 el país contará con una nueva Carta Constitucional. Algunos de los cambios impulsados por la alianza mayoritaria que apoya al gobierno de Correa han sido la eliminación de la autorización a la intermediación laboral. El salario mínimo vital a partir de enero subió a 200 dólares. Con estas medidas, el país retoma la cuestión que había sido el centro de la construcción del Estado social hasta los noventa.

6 Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. El total latinoamericano referido al salario de los afiliados y no afiliados a los sistemas de seguridad social excluyó a Colombia y Honduras, cuyas encuestas no proporcionaban información sobre afiliación a dichos sistemas.

### *Inversión social*

En cuanto a inversión social,<sup>7</sup> Ecuador hasta el período 2004-2005 se encontraba en penúltimo lugar en América Latina, después de El Salvador (5,6%), en la relación de inversión social como porcentaje del PIB. Este indicador en dicho período era de 6,3% en Ecuador, mientras el promedio regional era de 15,9% y en otros países muchísimo más, como el caso de Brasil (22%), Argentina (19,4%), o su par andino Bolivia (18,6%).

Estos indicadores de Ecuador no mejoraban en cuanto a inversión social per cápita. Ecuador, al gastar únicamente 96 dólares per cápita, se encontraba igualmente en penúltimo lugar en el 2005 frente a los demás países de América Latina. El último lugar lo ocupaba Nicaragua (\$90), mientras Argentina fue el que más invirtió, con \$1.521 per cápita en ese año. EL Perú, país vecino de Ecuador, invirtió \$208, Bolivia \$190, y Colombia \$291. El promedio regional fue de \$658.

En Ecuador se observa, de hecho, un limitado e irregular gasto público social en los últimos años. El nivel de inversión que se había mantenido entre 1995 y 1998, sufrió un marcado deterioro en 1999 al bajar en una tercera parte, y volvió a los niveles de 1998 en el 2001. A partir de ese año, el presupuesto ha ido aumentando, especialmente para el 2007, primer año de gobierno de Rafael Correa.

Uno de los ejes de la política social del gobierno actual es el de las transferencias monetarias con el Bono de Desarrollo Humano que fue duplicado a inicios de 2007. Su objetivo es que las familias envíen a sus hijos a la escuela y centros de salud, aunque hasta el momento no se ha realizado el seguimiento de estas condiciones.

7 Fuente: CEPAL.

Este programa, lanzado en 1998, tuvo inicialmente el objetivo de compensar a los hogares por la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad, en el contexto de la crisis de ese año, que se prolongó en 1999 a partir de la quiebra de gran parte del sistema bancario y un alto proceso inflacionario, y en el 2000 con la introducción de la dolarización.

Para el año 2005-2006, en el ámbito nacional, este programa cubría al 47,6% del total de hogares pertenecientes a los quintiles 1 y 2, según el índice del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SELBEN).<sup>8</sup> La inscripción a este bono a partir del 2008, además da acceso a sus beneficiarios a descuentos en cadenas de comercialización de víveres y otros productos de consumo doméstico, así como a créditos para pequeños emprendimientos. Estos beneficios han llegado en el momento en que el país ha sufrido graves inundaciones en la región costa, así como algunos daños por este mismo motivo en la sierra. Los damnificados reciben además un bono de \$90 por una sola vez.

En cuanto a la educación, a finales de los años cincuenta Ecuador inicia un ciclo de modificaciones del sector educativo de enorme trascendencia. Este ciclo, centrado básicamente en la ampliación del acceso, concluye a inicio de los años noventa. El resultado fue que para 1995 el 95% de jóvenes entre 15 y 19 años había concluido la educación primaria, un porcentaje un poco más alto que el promedio de América Latina (92%).<sup>9</sup> Sin embargo, la mayor escolarización de las nuevas generaciones no ha garantizado un acceso de mejor calidad al mercado de trabajo. Pierre Bourdieu<sup>10</sup> ya identificó este fenómeno como la devaluación de la educación, según la cual a medida que se generaliza un determinado nivel de instrucción debido a la masificación en el acceso y el incremento de los egresados, dicho nivel académico pierde importancia económica y social; consecuentemente, la exigencia y también las expectativas se trasladan a niveles académicos superiores.

En la década de los noventa Ecuador obtuvo préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por aproximadamente 160 millones de

dólares, con el propósito de mejorar la calidad de la educación básica. La estrategia básica de estos proyectos fue reorganizar las escuelas en redes escolares rurales semi-autónomas, proveer material didáctico y capacitar a los maestros. Pero aunque el objetivo fundamental de esos proyectos fue mejorar la calidad de la educación, los datos nacionales revelaron un significativo deterioro de las destrezas escolares entre 1996 y 2000. El porcentaje de alumnos de séptimo grado que dominaban lenguaje y comunicación así como destrezas matemáticas bajó en casi todas las áreas en ese período.<sup>11</sup>

Gordon Whitman<sup>12</sup> analizó en 2004 el impacto de estos proyectos en el aula y en el aprendizaje de los estudiantes de áreas urbanas y rurales. En este estudio el autor llegó a la conclusión de que mientras uno de los proyectos contribuyó al establecimiento de un nuevo currículum nacional, el conjunto de esfuerzos falló en su objetivo de mejorar significativamente la enseñanza en el aula, la misma que continúa estando dominada por el *dictado* y otras prácticas centradas en el profesor. Además se observa que la decisión de operar estos proyectos fuera del Ministerio de Educación redujo dramáticamente el valor de estas inversiones en la producción de cambios institucionales de largo plazo.

Finalmente, una política del gobierno de Correa, a medio camino entre lo social y lo productivo, han sido los subsidios. Los productores tienen acceso a precios subsidiados para comprar úrea y los panaderos para adquirir harina. Igualmente estos subsidios se dan en un momento en que los precios mundiales del trigo y del arroz se han disparado, y cuando el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas lanza una llamada de alerta por el déficit en cereales.

## Conclusiones y recomendaciones

La población ecuatoriana se encontraba en una situación de marcado deterioro de sus ingresos, en un contexto de internacionalización de precios de los productos de consumo e industriales a partir de la dolarización, y además el Estado invertía muy poco en salud, educación y otros beneficios sociales. En el 2008 esta situación

8 Fuente: CISMIL, 2007.

9 Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

10 Cfr. BOURDIEU, Pierre. *Les jeunes et le premier emploi*, Entrevista con Anne-Marie Métaillé, Paris: Association des Ages, 1978, pp. 520-530. Retomado en *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, 1984, pp. 143-154.

11 Fuente: Ministerio de Educación de Ecuador, Encuesta APRENDO.

12 Cfr. WHITMAN, G. "Esfero rojo, esfero azul. Proyectos de reforma educativa en Ecuador financiados internacionalmente y sus impactos en el aula", en Arcos, C. y B. Espinosa. *Desafíos para la educación en Ecuador: calidad y equidad*, Quito: FLACSO Ecuador, 2008.

empeoró tanto por las inundaciones sufridas en el país, como por el incremento de productos de consumo masivo como el trigo y el arroz. Las medidas de política social del 2007 y 2008 han apuntado inicialmente al mejoramiento del gasto social. Este tipo de política era impostergable en el presente contexto.

Sin embargo el gobierno aún tiene el reto de pasar de estas políticas de emergencia a políticas de tipo estructural mediante las cuales se mejoren las condiciones productivas que aseguren los ingresos por trabajo o empleo para la población. Por otra parte, si bien luego de las políticas de desmantelamiento del Estado de los años noventa era necesaria una recuperación, se debe tomar en

cuenta el tejido institucional que ya existe en intervenciones sociales. Siguiendo a De Munck, la aproximación por las capacidades de Sen, *Rights-as-Goals*, da luces sobre un nuevo enfoque de política social y de Estado social que deja un espacio importante para los actores de la sociedad civil. Esto conduce a una necesaria reflexión institucional, especialmente en Ecuador, que es un país en el que coexisten ampliamente otros tipos de acciones e intervenciones diferentes a aquellas del Estado: i) las acciones de caridad realizadas básicamente por congregaciones religiosas en sectores geográficos donde no ha llegado el Estado o en actividades donde no está muy presente; ii) las acciones filantrópicas o de patronato, a través de instituciones privadas sin fines de lucro. ■

## ENTRE LA PROTESTA Y EL DESCONTENTO SOCIAL, DOS AÑOS DE GOBIERNO APRISTA

**Narda Henríquez**

Socióloga, profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

**Omar Manky**

Sociólogo, asistente de docencia del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

El descontento social y sus manifestaciones en conflictos abiertos o malestar latente se han convertido en temas recurrentes, lo que por un lado permite poner en evidencia que logran cierta atención de los medios de comunicación pero no siempre una adecuada comprensión. Así, oscilamos entre detallados informes estadísticos y descalificadores comentarios sobre sus alcances y motivaciones. Los pocos intentos de analizarlos con mayor atención no logran igual resonancia.

Si bien durante el conflicto armado y el autoritarismo de Fujimori muchas protestas y organizaciones se neutralizaron y desactivaron, no hubo un *silencio social*; empero, las movilizaciones existentes no tuvieron cobertura de medios. Por ello, una vez cambiada la coyuntura, la protesta se evidenció en diversas modalidades y con sorprendente intensidad, lo cual tuvo que enfrentar el gobierno de Toledo.

Al entrar el gobierno aprista encuentra una sociedad con alta conflictividad social y un significativo embalse

de expectativas y demandas. En este artículo veremos las tendencias y escenarios en los que desenvuelven la protesta social y el creciente descontento en estos dos años de gobierno.

### *Muchas demandas, pocos resultados*

En el plano económico el gobierno recibió un panorama auspicioso, indicadores macroeconómicos estables y tasas de crecimiento positivas, en términos generales en continuidad con el manejo económico del toledismo. Este panorama está cambiando en los últimos meses con el alza de precios y la baja del dólar; por otro lado, el gobierno no está cumpliendo promesas de la campaña electoral, tales como las referidas a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la reforma constitucional, entre otras. Asimismo, persiste un tratamiento privilegiado a las empresas mineras que ha generado continuos debates. Por ello, un analista anotará que se