

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
SOCIÓLOGO CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

“CRISIS Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO EN EL ECUADOR  
CONTEMPORÁNEO (2002 – 2012): LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA  
TRANSICIÓN DEL NEOLIBERALISMO AL GOBIERNO DE LA  
REVOLUCIÓN CIUDADANA”

NOMBRES (S)  
GREGORIO SEBASTIÁN PÁEZ SANTOS

DIRECTOR: Dr. MIGUEL CHAVARRÍA

QUITO, 2014

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **Gregorio Sebastián Páez Santos**, C.I. 171754634-3 autor del trabajo de graduación intitulado: **"Crisis y Transformación del Estado en el Ecuador Contemporáneo (2002-2012): Las Políticas Públicas en la Transición del Neoliberalismo al Gobierno de la Revolución Ciudadana"**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 20 de Agosto del 2014

  
Gregorio Sebastián Páez Santos  
C.I. 171754634-3

Para Alexei Páez, padre, hermano y maestro, que desde el O.:E.: continua guiando con más fuerza este transitar vital desde el cual nos construimos humanamente. A él, la vida misma.

## AGRADECIMIENTOS

En el trascurso de la elaboración de esta tesis, varias han sido las personas fundamentales que me han apoyado en el sinuoso camino.

En primer lugar, mis abuelos, Jaime y Magdalena, sin ellos seguramente no estaría escribiendo estas letras.

A mi madre, Paulina, que con nuestros altos y bajos, ha confiado siempre en mí.

A Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart, ya que sin la experiencia investigativa compartida durante estos meses no habría sabido cómo desarrollar las ideas y organizar los planteamientos, gracias a ellas esta investigación resultó.

A mi director de tesis y buen amigo, Miguel, por su apoyo incondicional durante todo este ciclo académico. Y a mis lectores, Alejandra y Mark, por darse el tiempo de leer esta tesis y aportar a ella sus valiosos comentarios.

Por último, un agradecimiento especial a mi compañera de vida y amiga, Valerie, quien con su infinita paciencia supo tolerarme en los momentos en que me encontraba perdido, y con su amor destellante ha sabido enseñarme que la vida no termina, que siempre hay algo mejor por lo que luchar y por lo que seguir caminando.

A todos, gracias.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

|  |     |
|--|-----|
| 1. CAPÍTULO I - Hacia una propuesta de modelo teórico para el estudio de las transformaciones estatales desde la sociología política. .... | 3   |
| 1.1 Transformaciones estatales: entre el espacio social, su campo político y la legitimidad democrática. ....                              | 6   |
| 1.2 Aproximaciones a la acción colectiva y el movimiento social.....   | 19  |
| 1.3 Políticas Públicas y Régimen de Bienestar: ¿un enfoque para el estudio de las transformaciones estatales? .....                        | 26  |
| 2. CAPÍTULO II - El Estado ecuatoriano y su campo político: un recorrido desde el retorno a la democracia. ....                            | 32  |
| 2.1 Neoliberalismo incipiente: de los 70tas a los 80tas.....   | 32  |
| 2.2 Despliegue y crisis del neoliberalismo: los 90tas y el inicio del siglo XXI. ....  | 42  |
| 2.3 Del desmoronamiento del régimen político neoliberal y los Forajidos.....   | 56  |
| 3. CAPÍTULO III- Recomposición del Régimen Político, Transformación del Estado y Políticas Públicas: Bono de Desarrollo Humano (BDH). .... | 63  |
| 3.1 El régimen político ecuatoriano y su recomposición: de los movimientos sociales al poder estatal. ....                                 | 65  |
| 3.2 Contenidos y macro-orientaciones de la recomposición del régimen democrático: políticas públicas en clave de bienestar. ....           | 74  |
| 3.3 BDH: entre lo neoliberal y lo posneoliberal.....   | 79  |
| 4.- CONCLUSIONES. ....   | 90  |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 93  |
| Anexos.....  | 100 |

## RESUMEN

En la presente disertación se conjugan dos campos analíticos fundamentales para la interpretación de los procesos sociopolíticos que impulsan transformaciones en la institucionalidad estatal y sus principios organizadores del mundo y la vida social, estos son: el de las políticas públicas, la acción colectiva y la movilización social. Para ello se plantea que existe una *espiral de retroalimentación causal* que transcurre entre lo estatal-institucional y lo social-organizativo. En lo estatal-institucional se parte de una comprensión del mundo social fundamentado en los planteamientos de Pierre Bourdieu: campo, capital, habitus, espacio simbólico. En lo social-organizativo se recurre al trípode de Identidad-Totalidad-Oposición que propone Touraine para capturar los sentidos simbólicos y materiales de las luchas. Entre lo estatal-institucional y lo social-organizativo, se identifica como catalizador a la legitimidad democrática en el renovado sentido que propone Rosanvallon. Y para el estudio de políticas públicas, en clave de políticas sociales, se utilizan los aportes de Gøsta Esping-Andersen con sus categorías de desmercantilización, que se complementa con los aportes que realiza Juliana Martínez Franzoni para el estudio de los regímenes de bienestar en América Latina. Todo esto compone el primer capítulo o marco teórico.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de disertación se recogen varios de los intereses que la sociología con su especialización en ciencias políticas, despertaron en mí durante la formación académica de pregrado que estoy por concluir. Existió un ejercicio de investigación previo que ya me había permitido involucrar en los temas de la transformación del Estado ecuatoriano, mismo que fue publicado en los *Cuadernos Sociológicos* (núm. 6, 2011), que la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica (PUCE) edita.

El interés en este primer trabajo versó sobre la capacidad discursiva y de articulación de demandas sociales que el proceso de la Revolución Ciudadana aparentemente lograba condensar. Pero, para la presente disertación de grado se decidió aterrizar lo retórico y enunciativo de los cambios aún en curso, y se planteó como pregunta de investigación el tratar de determinar la incidencia que las demandas sociales surgidas en la primera década del S. XXI tuvieron para la actual transformación del Estado ecuatoriano, interpretando el sentido que adquieren las políticas públicas durante la transición del neoliberalismo a la Revolución Ciudadana. Es decir, se busca superar el análisis de discurso para dar contenido real a las afirmaciones previamente realizadas.

Así, lo que básicamente se realiza a lo largo del texto es estudiar la relación entre la acción colectiva acaecida en las dos décadas de neoliberalismo que vivió el país con el actual rumbo que toma la transformación del Estado ecuatoriano en la Revolución Ciudadana. Para ello se identifican las demandas y cuestionamiento sociales que desde lo social organizativo se realizaban al campo político, entendido este como el campo de la administración del Estado que, para ser legítimo y legal debe representar las fuerzas que convergen y luchan en el espacio social global, mediante una serie de técnicas de selección que se resumen en el carácter electoral de la democracia liberal.

En este sentido, las políticas públicas no son un ejercicio meramente técnico o decisonal, estas obedecen a una matriz político-ideológica, que la llamamos *nomos*, o principio de visión y división del mundo social, por lo que las intervenciones estatales tienen mucho que decir del campo político y también del espacio social y su organización. Asimismo, la noción del *posneoliberalismo*, con sus aciertos y limitantes, es un elemento que en este trabajo busca expresar el sentido del cambio, aún de manera incompleta.





## **1. CAPÍTULO I. – Hacia una propuesta de modelo teórico para el estudio de las transformaciones estatales desde la sociología política.**

Al momento de estudiar las transformaciones que ocurren a nivel estatal no se debe pasar por alto los procesos sociales y políticos que las contextualizan y significan. Bajo esta premisa interpretativa, la presente disertación apela al instrumental teórico-metodológico de la sociología política<sup>1</sup> para trazar una investigación que permita relacionar dos campos analíticos estructurantes en la actual discusión sobre el Estado ecuatoriano y sus transformaciones, a saber: (1) el análisis de políticas públicas, donde se abordará el ámbito de la protección y el bienestar social identificando posibles continuidades y rupturas en la composición del régimen de bienestar; y, (2) el análisis de la acción colectiva y los movimientos sociales, donde se recapitularán las jornadas protagonizadas por los “Forajidos” en abril del 2005 reconstruyendo el sentido de cambio alojado en sus principales demandas.

En el campo analítico de las políticas públicas se observa el predominio adquirido por el enfoque teórico conocido como *ciclo de las políticas públicas*. Dicho enfoque y su desarrollo, han devenido en una metodología centrada en la funcionalidad técnica-pedagógica requerida por su aplicación en la gestión y administración pública, lo cual sitúa en el núcleo duro de la discusión teórica el despliegue de un modelo de intervención, genérico y normativo, organizado en una secuencia lógica que se articula bajo la tríada: *formulación, ejecución, seguimiento-evaluación*<sup>2</sup>. Específicamente, dentro del ciclo despuntan los análisis de gestión sectorial (educación, salud, vivienda, etc.) respecto a los mecanismos de implementación (arreglos institucionales) de la política ejecutada y su evaluación *a posteriori* (presupuestaria o no); pero, si bien estos análisis suelen ser sectoriales, por lo general concluyen en la enumeración y descripción de los resultados alcanzados por la política pública en términos

---

<sup>1</sup> Para el estudio del Estado las ciencias sociales han desarrollado diversos entramados epistemológicos que pueden ser clasificados desde la visión más normativa, propia de las ciencias jurídicas, pasando por las aproximaciones más estadísticas o de métrica social, propias de las ciencias económicas, encontrando los trabajos de análisis institucional y sistémico desarrollado por las ciencias políticas, hasta llegar a los estudios de carácter simbólico y de interacción social característicos de la sociología y la antropología política. Evidentemente, esta taxonomía de las ramas de las ciencias sociales planteada es puramente explicativa, por lo que al momento de operativizar dichos enfoques teóricos y metodológicos se pueden realizar las combinaciones teóricas requeridas dependiendo del caso de estudio y, sobre todo, de la formación del investigador.

<sup>2</sup> Para un mayor desarrollo de este enfoque revisar: Roth Deubel (2002: 49-55) y Subirats, Knoepfel & Varonne (2008).

agregados, es decir, desde una medición cuantitativa que indique la incidencia de la política estatal en torno: al aumento de cobertura y servicios (infraestructura y prestaciones), disminución de la pobreza, caída del coeficiente de Gini y redistribución de la riqueza, etc<sup>3</sup>. Sin embargo, todos estos indicadores, a pesar de ser fundamentales para mostrar una cuantificación de la realidad social y su evolución histórica, o para realizar comparaciones entre periodos de gobierno y países, resultan ser más útiles a efectos del *marketing político* cuando se busca evidenciar y legitimar la “objetividad” técnica, profesional y administrativa empleada por los “*policy-makers*” al momento de identificar problemas públicos, justificar la toma de decisiones y ejecutar las políticas respectivas<sup>4</sup>.

En consecuencia, la aplicación técnica de este campo analítico ha limitado el potencial interpretativo y explicativo que el estudio de políticas públicas aporta en el análisis académico de las transformaciones del Estado, al evitar realizar una problematización de su accionar que conjugue, por un lado, al conjunto de intervenciones estatales con un análisis de la interrelación y ponderación que éstas tejen con otras esferas de la vida social más allá de lo operativo, y, por el otro, con la orientación político-ideológica inscrita en la formulación y aplicación de políticas, programas y proyectos sociales. Es a través de este ejercicio heurístico que el análisis de políticas públicas puede revelar tanto la lógica de cambio sociopolítico inscrito detrás de las intervenciones del Estado, así como la matriz ideológica que las orienta y articula programáticamente.

En el campo analítico de la acción colectiva y los movimientos sociales se encuentra que su comprensión teórica ha estado marcada por diversos enfoques, los cuales se manifiestan en una variedad de orientaciones y tipos de análisis producidos por la academia en esta materia<sup>5</sup>. A pesar de ello, se puede apuntar que en su aplicación local (elaborada fundamentalmente por la “izquierda verdadera”) el principal inconveniente de las lecturas e interpretaciones realizadas con este marco teórico radica en el uso laxo y discrecional de sus categorías y conceptos. Así, estos ejercicios analíticos suelen proyectar la utopía y lucha

---

<sup>3</sup> Dos ejemplos claros de este enfoque se encuentran en Naranjo Bonilla (2008 y 2013).

<sup>4</sup> Con este fin se presentan y difunden los avances o logros. Aquí un ejemplo actual: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/100-Logros-revolucion-ciudadana-2012.pdf> Acceso: (29/09/13)

<sup>5</sup> Solo por mencionar algunos de estos enfoques, encontramos: interaccionismo (G. Mead e I. Goffman), funcionalismo (T. Parsons y R. Merton), *rational choice* (M. Olson y J. Elster), movilización de recursos (J. McCarthy, M. Zald y Ch. Tilly), etc.

histórica de sus autores mediante la idealización de cierta teoría política, sus alternativas de gobierno, participación y organización social del poder, o apelando a una siempre inacabada actualización de estructuras de dominación económica, política y social, que en su repetición- adecuación clausuran el universo de cambios sociales y políticos, posibles y concretos, reduciendo cada iniciativa estatal a una reproducción mecánica *ad infinitum* del capitalismo en su forma neoliberal<sup>6</sup>.

Como resultado, desde el ámbito fenomenológico, las lecturas locales desconocen o modifican el soporte histórico-social que gestó y orientó el malestar vivido en el país hace no menos de diez años, y, desde el ámbito académico, reducen el alcance de este acervo teórico para aportar una comprensión sociopolítica de las transformaciones estatales que se articule a la política pública y sus implicaciones sobre el sentido que adquiere nuestra realidad estatal y democrática durante los procesos de cambio<sup>7</sup>.

Para evitar reproducir estos y otros posibles inconvenientes, el marco teórico que se presenta permitirá explicar lo que identificamos como una *espiral de retroalimentación causal* que transcurre entre lo estatal-institucional y lo social-organizativo, revelando dos momentos centrales e interrelacionados en el transitar histórico de cualquier Estado y Sociedad democrática.

El primer momento remite a las condiciones materiales y simbólicas que las intervenciones estatales construyen sobre el espacio social a partir de la organización de su campo político, destacándose el marco normativo que faculta y organiza el accionar público. Mientras el segundo momento conduce a las formas que adquiere la organización social y el sentido de cambio que recogen sus demandas en relación con el campo político existente y el Estado en general. Finalmente, como catalizador de ambos momentos encontramos a la

---

<sup>6</sup> Para poner algunos ejemplos podemos remitir a Martínez Abarca (2013), Martínez Abarca (2012); o un editorial más reciente de Sierra (2013).

<sup>7</sup> En la página anterior manifestábamos cierta distancia con las interpretaciones provenientes de la “izquierda verdadera”. Esta disposición nace a raíz del distanciamiento establecido a partir de 2008 por varias fracciones autodenominadas las más radicales de nuestra “fauna” político-ideológica. Ellas sustentan su (o)posición bajo el emblema de “*ser y representar a una verdadera izquierda, histórica y revolucionaria, más no reformista*”. No obstante, también es de nuestro interés lograr aprehender dónde comienzan las rupturas entre fracciones internas y sobre todo cuáles son estos elementos a los que se apelan a través del sentido histórico que reclama la autenticidad y propiedad de las luchas sociales y políticas.

legitimidad democrática que expresa el trasfondo simbólico indispensable para la existencia, aceptación, preservación o posible transformación del Estado y su campo político.

Por todo lo hasta aquí expuesto, éste capítulo iniciará con una discusión del Estado moderno que permita desarrollar lo que Bourdieu (2008, 2000) llamó *campo político* para así tejer lugares comunes con la *legitimidad democrática* planteada por Rosanvallon (2009a). Una vez explicado este primer punto, se tratará la problemática de la acción colectiva y los movimientos sociales donde se presentará el trípede conformado por *oposición- totalidad - identidad* que presenta Touraine (1973, 1990) para el estudio de aquella interrelación simbólico-político originaria de la organización social. Nuestro último punto conducirá al estudio que Gøsta Esping-Andersen (1990) elabora alrededor del régimen de bienestar y sus políticas públicas, aquí el énfasis estará en la configuración y las mutaciones que ocurren en la fundante relación *Estado-Mercado-Sociedad* a partir de la categoría *desmercantilización*. Finalmente, para dar cuenta de las especificidades que presenta el caso latinoamericano, complementaremos estas categorías con las de *mercantilización de la fuerza de trabajo y familiarización del bienestar*, identificadas por Juliana Martínez Franzoni (2005, 2007).

## **1.1 Transformaciones estatales: entre el espacio social, su campo político y la legitimidad democrática.**

Problematizar el Estado, hablar de sus transformaciones, e identificarlas a través de una mirada que no reduzca el análisis a sus rasgos de cambio más superficiales, implica preguntar simultáneamente por el poder político, abordar la forma de organización y composición social que éste adquiere y, sobre todo, aprehender el fundamento que posibilita o dificulta la permanente relación entre su objetivación de orden institucional (Estado-Legislación-Políticas Públicas) y la sociedad en su conjunto (organizada o no, desde ciudadanos-electores, hasta militantes de movimientos sociales, sindicatos, gremios, etc.).

Esta variedad de elementos analíticos, que se desprenden y entrecruzan en el Estado al observarlo como objeto de estudio de las ciencias sociales, inciden directamente en su comprensión y desarrollo teórico-metodológico, traduciéndolo en una amplia y muy diversa producción donde la definición weberiana ha sido quizá la que más aceptación, eco y tratamiento ha tenido, según la cual:

Por *estado* debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 2002: 43-44, cursivas en el original).

A pesar de toda su validez y potencial académico, la definición citada, como cualquier otra, posee indiscutibles limitaciones al momento de conceptualizar, interpretar y contextualizar al Estado como fenómeno sociológico de la modernidad. De hecho, éstas limitaciones se advierten en la centralidad que adquieren nociones como *cuadro administrativo*, *coacción física* y *orden vigente* al momento de definir, no solo el hecho estatal, sino también, y de manera tácita, al poder y lo político<sup>8</sup>. Sin embargo, en ciencias sociales la producción de significación teórica jamás se encuentra clausurada, por lo que es factible re-significar y actualizar los significantes y sus significados a la luz de ciertas transformaciones experimentadas en las dinámicas sociopolíticas y los contextos históricos en las que acontecen.

En este caso, la posibilidad de actualización lingüística e histórica refleja también una suerte de disputa epistemológica<sup>9</sup> que no anula la comprensión sobre el Estado aportada por la teoría weberiana, sino que permite a Bourdieu complementar su conceptualización al indicar que: "...el Estado es una x (por determinar) que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y **simbólica** en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente" (1997: 97-98, negrillas mías). Desde una perspectiva propia de la investigación sociológica, se puede afirmar que, al introducir el componente simbólico en la caracterización del hecho estatal, la definición propuesta por Weber adquiere *integralidad* ya que se abre una nueva dimensión para su análisis y problematización, superando –no eliminando, sino complementando- interpretativamente la clásica lectura del Estado como

---

<sup>8</sup> Vale la pena mencionar que esta lectura weberiana del Estado y el poder no ha sido ajenas a críticas. Gran parte de ellas se han centrado en los efectos que esta definición a tenido en el desarrollo posterior de las ciencias sociales al asumirse como modelo "universal" de manifestación del poder político. Por ejemplo, desde la antropología política Clastres (2010) denuncia esta preeminencia epistémica calificándola de "etnocéntrica" cuando se aplica a la interpretación política de las llamadas "sociedades primitivas". Clastres dice que: "Nos limitaremos a rehusar la evidencia etnocéntrica de que el límite del poder es la coerción, más allá o más acá de la cual no existe nada; que el poder existe de hecho...totalmente separado de la violencia, exterior a toda jerarquía; que, por consiguiente, todas las sociedades, arcaicas o no, son políticas, incluso si lo político adquiere múltiples sentidos, incluso si este sentido no es inmediatamente descifrable y si se tiene que esclarecer el enigma de un poder "impotente"..." (2010: 21).

<sup>9</sup> En el sentido expuesto por Thomas Khun (1962).

monopolio exclusivo sobre la violencia física, y dirigiendo así la discusión de esta misma violencia estatal a un terreno de mayor interrelación social, antes que institucional, burocrática y puramente coercitiva.

Pero, para tener una mejor apreciación del aporte realizado por Bourdieu a la comprensión del Estado es necesario especificar, a *grosso modo*, ¿cómo surge esta dimensión simbólica?, ¿cuáles son los elementos metodológicos y teóricos que la estructuran y operacionalizan?; y, en el marco del objeto de estudio planteado, ¿cómo se aplica este análisis al hecho estatal?

En primer lugar, se debe tener claro que la dimensión simbólica es apenas un componente de la teoría de Bourdieu (1997: 7), por lo que surge como parte de su ambiciosa apuesta por fundar “...una filosofía de la ciencia que cabe llamar relacional... [y] una filosofía de la acción que toma en consideración las potencialidades inscritas en el cuerpo de los agentes y en la estructura de situaciones en la que estos actúan...en su relación”. En el origen de esta *filosofía de la ciencia* se encuentra una declarada oposición de principio frente a una serie de visiones *sustancialistas* que reglamentan las rutinas del pensamiento habitual, permitiendo el relacionamiento colectivo y cotidiano con el mundo social (lo que él llama *doxa*, recogiendo el término platónico) mediante la identificación de “propiedades sustanciales” que, al ser extraídas de alguna esencia biológica o cultural, operan como supuestas determinantes del funcionamiento de la vida social (Bourdieu, 1997:14-15). A esta *doxa*, se suma una visión sustancialista localizada en el mundo académico. Aquí, el enfoque relacional se disputa el sentido de veracidad con cierta producción teórica sobre el Estado y la Sociedad localizada en: (1) el marxismo de cuño estructuralista de Althusser (1976, 1977), donde los agentes sociales y sus disputas son interpretadas como meros epifenómenos de una estructura de dominación programada gracias al control externo del “*aparato*” estatal; y (2) en la teoría de los sistemas sociales de Luhmann (1990, 1998), que debido a su pronunciado fundamento biologicista obvia las relaciones de fuerza y lucha social, sacrificándolas por la idea de “*autopoiesis del sistema*” en la que identifica funciones comunes, autorregulación y

cohesión interna para garantizar el continuo autodesarrollo del sistema social como totalidad en plena armonía funcional<sup>10</sup>.

Estas discrepancias con cierta teoría social permiten inferir que el distanciamiento académico de Bourdieu está signado por una crítica teórico-metodológica frente a la conceptualización de la relación entre Estado y Sociedad presentada, ya que ésta se sustenta en una lectura del mundo social –empírico y simbólico– que ignora o invisibiliza el carácter relacional de su constitución, mediante el cual es posible teorizar y reconstruir *sociológicamente* su conformación, así como la acción de los agentes dentro del mundo social. Por tanto, si “*lo real es relacional*” (Bourdieu, 1997: 13), y si el enfoque teórico apunta a ser *una filosofía de la ciencia* capaz de explicar diversas problemáticas sociales gracias a éste carácter constitutivo del mundo social, debe plantearse un punto de partida relacional, una abstracción que articule al marco teórico-metodológico permitiendo, a través de su aplicación y contraste con la realidad social, capturar y descifrar aquellos elementos o componentes relacionales desplegados en la construcción y aprehensión, cotidiana o académica, del mundo-no se diga en sus procesos de transformación y cambio.

Una vez explicado el macro-surgimiento de la dimensión simbólica dentro del enfoque relacional, y para abordar la segunda interrogante, es necesario puntualizar dos condiciones intrínsecas que presenta la teoría de Bourdieu para nuestra investigación. La primera de ellas se desprende de la mencionada gama de problemas sociales que se puede estudiar con el análisis relacional, por lo que el hecho estatal será abordado con énfasis en su carácter simbólico y su interrelación social aplicando las categorías “*espacio social*”, “*espacio simbólico*” y “*campo político*”. La segunda consideración, tiene que ver con el riesgo que se corre al estudiar el Estado y su interrelación social con este instrumental teórico debido a la inexistencia de un texto definitivo –o al menos no localizado<sup>11</sup>– sobre el campo político en la propuesta teórica de Bourdieu<sup>12</sup>. Debe quedar claro que este no es un mero problema editorial

---

<sup>10</sup> Las distancias que marca con estas dos vertientes de teoría sociológica se hacen explícitas a raíz de una pregunta que realizan a Bourdieu (1993).

<sup>11</sup> Dentro de esta difuminada producción sobre el campo político encontramos los siguientes artículos y ponencias: “La Representación Política. Elementos para una Teoría del Campo Social”, “Génesis y Estructura del Campo Burocrático”, “El Misterio del Ministerio”, “Pierre Bourdieu. Sobre el Campo Político”.

<sup>12</sup> Muy probablemente esta condición explique lo que señala Loïc Wacquant sobre el uso de Bourdieu para análisis político al decirnos que: “Casi nunca se ha leído a Pierre Bourdieu como a un sociólogo o

o de traducción al castellano, sino que responde a la primera condición metodológica inherente al conjunto del análisis relacional, su teoría de los campos, la noción de espacio social y espacio simbólico, ya que estas:

...se utilizan y ponen a prueba en una labor de investigación inseparablemente teórica y empírica que, a propósito de un objeto bien situado en el espacio y el tiempo...moviliza una pluralidad de métodos de observación y de medida, cuantitativos y cualitativos, estadísticos y etnográficos, macrosociológicos o microsociológicos... (Bourdieu, 1997: 12)

Pues bien, para aplicar la citada condición metodológica que armoniza y aproxima lo teórico y lo empírico en el proceso investigativo, Bourdieu plantea como punto de partida adecuado, estructural y operacionalmente, a la noción de *espacio social*. Aunque la abstracción “*espacio*” proviene de las ciencias exactas como la física y las matemáticas, al cargarla de contenido sociológico<sup>13</sup> tiene la capacidad de articular y desplegar el resto de categorías del marco teórico por dos características globales resumidas en: (1) el permanente *movimiento* en el que se encuentra la noción de espacio social concebido relacionamente, ya que en su superficie tiene lugar la continua distribución y re-distribución de una multiplicidad de *capitales sociales* que circulan dentro de los diversos *campos* productores del espacio social; y (2) la abierta *disputa* que se genera en el espacio social, debido a que estos capitales, al concentrarse y materializarse en ciertos *agentes sociales*, manifestarse y extenderse a través de acciones-elecciones, prácticas, disposiciones y tomas de posición, permiten cuestionar y modificar las reglas y relaciones sociales constitutivas del *campo* específico en el que se inscriben existencialmente los agentes. Bourdieu procura ser absolutamente claro en que es éste el punto de partida de su propuesta analítica por lo que señala:

---

filósofo político. Y sin embargo, en cierto sentido, su obra y buena parte de su actividad intelectual representa un intento continuo y de enfoques múltiples por configurar una ciencia de las condiciones sociales que hacen posible la democracia- definida ésta en un sentido amplio como el estado social que permite a todo el mundo tener tanto la inclinación como la capacidad de acceder a los asuntos políticos- y detectar las dificultades y las posibilidades históricas de las luchas orientadas a propiciar su avance en los distintos ámbitos de nuestra vida” (2005: 23).

<sup>13</sup> De hecho, esta no es la única apropiación de la noción de espacio que se realiza en ciencias sociales. Desde los problemas más urbanos y de la ciudad Henri Lefebvre la utiliza en su trabajo titulado *The Production of Space* (2007) y también en *Espacio y Política: El Derecho a la Ciudad (I-II)*(1979), entre otras.



La noción de espacio contiene [...] el principio de una aprehensión relacional del mundo social: afirma en efecto que toda la «**realidad**» que designa reside en la **exterioridad mutua** de los elementos que la componen. Los seres aparentes, directamente visibles, trátense de individuos o de grupos, existen y subsisten en y por la **diferencia**, es decir, **en tanto ocupan posiciones relativas en un espacio de relaciones** que aunque invisible y siempre difícil de manifestar, es la realidad más real [...] y el principio real de los comportamientos de los individuos y los grupos (1997: 47, negrillas mías)

Independientemente de las facilidades para la interpretación académica, la noción de *espacio social* no es un foco de generación espontánea e inmediata de teoría social, tampoco funciona por sí sola y no se la puede reducir a una caracterización genérica, sustraída del contingente empírico que la dota de sentido y contextualiza, como indica su metodología. La necesidad por saturar éste espacio de contenidos materiales y prácticos para reconstruir su configuración y mutación relacional, hace que Bourdieu coloque en el núcleo operacional, como principio generador del *espacio social*, al sentido de la *diferencia*, lo cual permite identificar empíricamente aquellos elementos relacionales, y ahora también diferenciales, que coexisten y fluctúan en exterioridad mutua, definiéndose permanentemente en esa relación de exclusión. En consecuencia, se obtiene un *espacio social* que da lugar a la existencia de posiciones y disposiciones sociales que no existen al margen de las operaciones de *diferenciación social* acaecidas en su superficie a lo largo del tiempo y el espacio, en el transcurso de la historia misma.

Ahondando más en el espacio social, el sentido de *diferencia* que lo produce se origina en él según dos principios de diferenciación [...que son...] el capital económico y el capital cultural (Bourdieu, 1997: 18). La distribución y organización de estos capitales no debe ser observada en términos agregados mediante una simple medición cuantitativa de su carencia o posesión –esto sería regresar a un enfoque sustancialista-, sino a través de una profundización analítica que es posible gracias a su conjugación relacional en torno a tres elementos fluctuantes: (1) al *volumen global del capital* que poseen los agentes en términos de su distribución social, donde se mezclan todos los capitales existentes y acumulables, (2) a la *estructura de este capital* según el peso relativo de capital económico y cultural en el conjunto de su “patrimonio”, y (3) según la *evolución en el tiempo del volumen y la estructura de su capital*, es decir en cuanto a las modificaciones, fluctuaciones e intercambios que se producen históricamente en torno a los capitales y los agentes a través de su continua distribución y

redistribución social relacional (cf. Bourdieu, 1997: 28). Básicamente a esta fluctuación se refiere la característica de permanente *movimiento* en el espacio social.

Entre los efectos empíricos y analíticos que produce el sentido de *diferenciación social* expresado mediante la tenencia de capitales (re)distribuidos y corporizados/materializados en los agentes sociales, se encuentra la inevitable generación de distancias sociales jerarquizadas, es decir la constitución de un orden social de semejanzas y distanciamientos –o distinciones sociales- que está demarcado por lo que Bourdieu denomina “*unidad de estilo*” (1997: 19-21). Esta unidad de estilo no es más que la tendencia, sobre todo teórica y analítica, por identificar y proyectar en la realidad social un sentido homogéneo de manifestación empírica en torno a las disímiles posiciones y disposiciones sociales que tiene lugar en los agentes y sus acciones. En otras palabras, la unidad de estilos permite identificar los *habitus* en tanto estos constituyen “ese principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario [...] en un conjunto unitario de elección de personas, bienes y prácticas” (Bourdieu, 1997: 19).

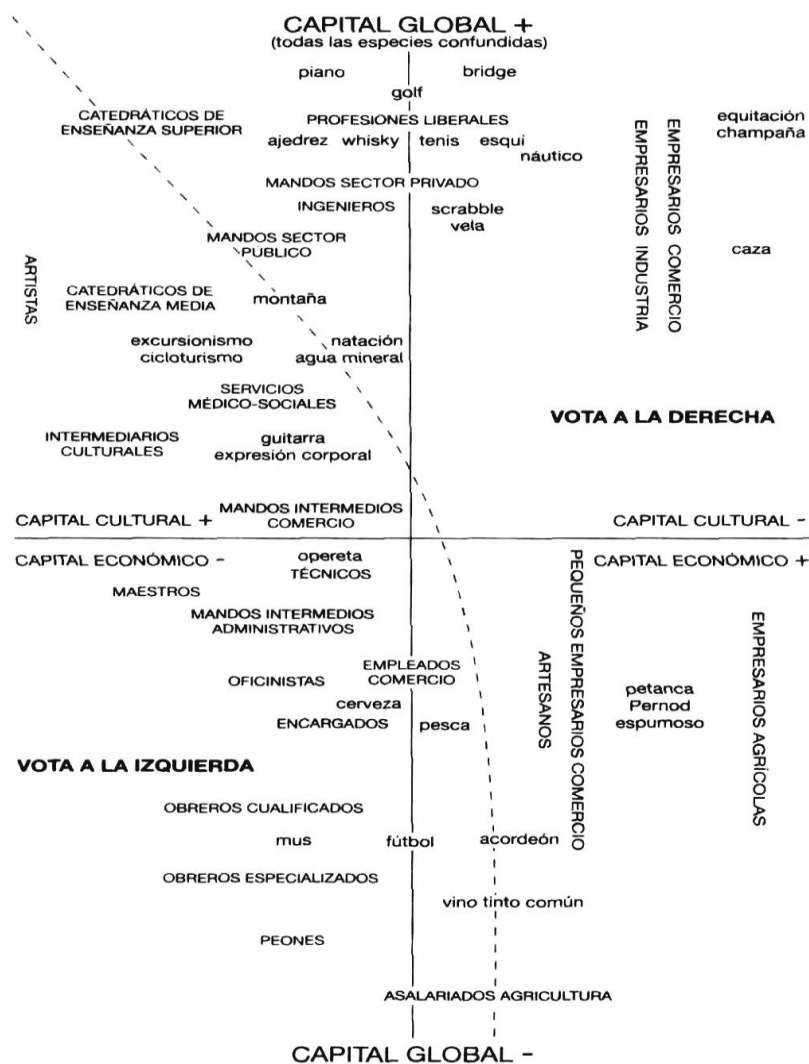
Aquí no termina todo lo que aporta el *habitus* al análisis relacional. Su potencia explicativa no se localiza en la simple homogenización teórica y empírica de la diferenciación social vía posesión o desposesión histórica de capitales. El *habitus* va más allá al observar que en el posicionamiento que finalmente ubica a los agentes dentro del espacio social también se construyen *principios de clasificación, principios de visión y división*, los cuales terminan por configurarse como esquemas legítimos de percepción individual (nivel subjetivo), y de ubicación y relacionamiento con el mundo social y con el resto de agentes que lo conforman (nivel objetivo), es decir en los dos estados de lo social (Wacquant, 2005:15). De tal modo que:

[...] estos principios de visión y división, las diferencias en las prácticas, en las opiniones expresadas, se convierten en **diferencias simbólicas** y construyen un auténtico lenguaje. Las diferencias asociadas a las diferentes posiciones, es decir los bienes, las prácticas y sobre todo las maneras, funcionan, en cada sociedad, a la manera de **diferencias constitutivas de sistemas simbólicos**... (Bourdieu, 1997: 20, negrillas mías).

Por consiguiente, el espacio social que Bourdieu planteó inicialmente como el punto de partida de un *modelo de análisis sociológico* relacional que incluso *aspira validez universal* (Bourdieu, 1997: 13), se torna en un espacio de las especificidades sociales (objetivas-

subjetivas) al encontrarse empíricamente saturado por la *diferenciación social*, no solo como propiedad distintiva de los grupos o agentes, sino como proceso relacional generador de lenguajes simbólicos que deben ser necesariamente identificados en su funcionamiento particular (tiempo-espacio) mediante la combinación de una investigación teórica y empírica (método) inscrita en un objeto de estudio específico (Estado). En otras palabras, el espacio social se convierte así en un *espacio simbólico* (ver gráfico.- 1) que organiza la estructura de percepciones y relacionamientos sociales dando contenido real a los principios de visión y división del mundo social, ordenando las representaciones sociales donde, por ejemplo, las clases sociales existen en estado virtual, en punteado, no como algo dado sino como algo que se trata de construir (Bourdieu, 1997: 25), valga la redundancia, relacionalmente.

### **Gráfico 1.- Espacio Social y Espacio Simbólico**



Fuente y elaboración: Bourdieu (1997, pág. 17)

Finalmente, para concluir con los elementos teórico-metodológicos del análisis relacional y su dimensión simbólica, se debe presentar la otra característica fundamental identificada en la noción de espacio social, es decir, el reconocimiento de la *disputa* ocurrida en éste producto de la dinámica social que se captura al leer:

[...] el espacio social global como un **campo**, es decir a la vez como un **campo de fuerzas**, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como **un campo de luchas** dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o transformar su estructura. (Bourdieu, 1997: 49, negrillas mías)

Entonces, ¿cómo se aplica la dimensión simbólica del análisis relacional al hecho estatal? Para comenzar, el Estado es un componente esencial del mundo social y su funcionamiento, por lo que existe y se desarrolla bajo las mismas condiciones que éste, según las cuales “[...] el **mundo social** [y el Estado, son] **algo que los agentes sociales tienen que hacer, que construir, individual y sobretodo colectivamente, en la cooperación y el conflicto**” (Bourdieu, 1997: 25, negrillas mías). En el marco de su construcción colectiva y por tanto relacional, lo que interesará en adelante son las formas en que el conflicto, entendido como la expresión pública y política de la disputa por definir las visiones y divisiones que estructuran el mundo social y organizan su espacio simbólico, incide en la construcción, reconstrucción y transformación del Estado visto, en su interior, a través de la conformación de su campo político, es decir de los agentes que llegan a él, y, en su exterior, desde la interrelación que se genera entre la acción colectiva y el campo político por efecto de las políticas e intervenciones públicas implementadas.

Si se retorna a la definición de Estado planteada por Bourdieu, se observa un vacío explicativo dejado intencionalmente alrededor del por qué éste ejerce el monopolio legítimo, no solo de la violencia física, sino también de la violencia simbólica. Desde la génesis del Estado, es decir de su transición de un régimen monárquico a su actual condición moderna y burocrática<sup>14</sup>, se puede observar cómo su dominio y monopolio es capaz de extenderse hacia la dimensión simbólica del mundo social. Esto sucede principalmente por su capacidad moderna de concentrar y unificar –centralizar– sobre sí mismo gran parte de la multiplicidad de capitales sociales circulantes<sup>15</sup> que son constitutivos del espacio social, con lo cual el hecho estatal se torna en un *meta-capital* del espacio social con dominio e incidencia absoluta en los dos estados de lo social. Esto significa que:

Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la «subjetividad» o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y pensamiento. **Debido a que es el resultado de un proceso que la instituye a la vez en las estructuras**

---

<sup>14</sup> Proceso histórico y sociológico explicado brillantemente por Bourdieu (2005: 71-81).

<sup>15</sup> Nos referimos fundamentalmente a: capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico (moneda, recaudación), capital informacional (censos, estadísticas, educación), capital simbólico (autoridad legítima y legalmente reconocida), capital jurídico (codificaciones y reglamentaciones del mundo social).

**sociales y en las estructuras mentales adaptadas a estas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo *natural*.** (Bourdieu, 1997: 98, negrillas mías, cursivas en el original)

Es así que, al conjugar la caracterización del espacio social global como un campo de fuerzas y luchas, un campo en disputa, con la conversión moderna del Estado en un meta-capital que concentra e irradia los principios legítimos de visión y división sobre los dos estados de lo social (objetivo y subjetivo), adquiere mayor sentido afirmar que el hecho estatal es un punto central en la construcción simbólica del mundo social. Para entenderlo mejor, se debe enfatizar que el poder de la dimensión simbólica radica en su capacidad de establecer un orden gnoseológico extendido y aceptado, en muchos casos codificado, un sentido de relacionamiento inmediato con el mundo y los agentes sociales (como *doxa*), un sentido que no tiene nada de sustancial, natural o inmutable, al contrario, estas estructuras cognitivas se forman histórica y relacionalmente por lo que en su aprehensión y de-codificación se muestra el proceso de institución que revela el carácter arbitrario detrás de lo instituido.

El rasgo principal que se desprende de la dimensión y del poder simbólico se localiza en su función social y política ya que “Los símbolos son los instrumentos por “excelencia” de la “integración social”: en cuanto instrumentos de conocimiento y de comunicación [...] hacen posible el *consenso* sobre el sentido del mundo social, que contribuye fundamentalmente a la reproducción del orden social” (Bourdieu, 2000a: 65-66). Solo así se comprende que para Bourdieu: (1) “Las relaciones de fuerza más brutales [sean] al mismo tiempo relaciones simbólicas y [que] los actos de sumisión, de obediencia, [sean] actos cognitivos que [...] ponen en marcha unas estructuras cognitivas, unas formas y categorías de percepción, unos principios de visión y división (Bourdieu, 1997: 115-116); y que, (2) “el poder simbólico [sea], en efecto, ese poder invisible que no puede ejercerse sino con la complicidad de los que no quieren saber que lo sufren o incluso lo ejercen (Bourdieu, 2000a: 66).

Para acceder al ejercicio de la violencia simbólica que se condensa en el hecho estatal, su meta-capital, al igual que el resto de capitales existentes en el espacio social, debe localizarse en un campo específico donde éste circule y los agentes se disputen el control

efectivo del Estado reproduciendo la macro-lógica de fuerza y luchas del espacio social global. Este campo es el campo político, en su versión democrática<sup>16</sup> y moderna.

Al referirse a la conformación del campo político, Bourdieu es claro e indica que “*todo análisis de la lucha política debe colocar en su fundamento las determinantes económicas y sociales de la división del trabajo político*” (Bourdieu, 1982:1). Dichas determinantes nos devuelven a la conformación que adquiere el espacio social al ser saturado de contenidos empíricos, pero en el caso del campo político ésta saturación no solo produce un orden de jerarquías sino que, gracias a las unidades de estilo o *habitus*, produce *propiedades actuantes*<sup>17</sup> que determinan las *condiciones sociales de acceso, permanencia y comportamiento* dentro del campo político. Así, el funcionamiento del campo político se realiza como un lugar donde ciertas personas, con ciertos *habitus*, cumpliendo ciertas condiciones, juegan un juego en el cual el resto de agentes están excluidos. Es decir, el campo político se profesionaliza, ejerciendo un efecto de censura, al menos formal, que excluye a los *profanos* (agentes sin aquellas propiedades actuantes determinantes) de su juego.

Pero la relación *profesional-profano* que se da en el campo político a través de las propiedades actuantes y su efecto de censura resultan interesantes y hasta excepcionales en la teoría de Bourdieu ya que formalmente el campo político –como el resto de campos- es un “microcosmos...un pequeño mundo social relativamente autónomo del gran mundo social

---

<sup>16</sup> La democracia puede ser definida al menos de tres maneras. 1) la constitucional-liberal (Locke), que se corresponde a una visión de la emancipación humana basada en la noción de autonomía, como un régimen organizador y garantizador de las libertades individuales; 2) como una forma de organización del poder social (Rousseau), ósea como un sistema de emancipación logrado a través de la institución de colectividad ; y, 3) la societal (Tocqueville) que ve a la democracia no solo como un régimen político, sino también como una forma de sociedad, la sociedad de igualdad de condiciones, que constituye un mundo común entre todos. Cuando caracterizamos al Estado como democrático, nos referimos a esta última definición (Rosanvallon, 2009b; 149-150).

<sup>17</sup> Las propiedades actuantes están definidas, al menos teóricamente: “sobre la base del conocimiento del espacio de posiciones, [donde] se pueden dividir clases lógicas o teóricas compuestas del conjunto de agentes que ocupan posiciones semejantes... [y que] tienen todas las posibilidades de tener disposiciones e intereses semejantes, pues de producir prácticas, comportamientos y también opiniones semejantes. Estas clases no son clases reales, es decir grupos constituidos de individuos unidos por la conciencia de su identidad común y de su pertenencia a la misma unidad social; se trata más bien de clases probables cuyos elementos constitutivos son movilizables (y no necesariamente movilizadas prácticamente) sobre la base de similitudes, es decir de su pertenencia a una misma clase de posiciones, a una misma región del espacio social. El espacio social constituye pues una estructura de probabilidades de acercamiento y distanciamiento...y el paso de la probabilidad a la realidad no cae por su propio peso, contrariamente a lo que supone la teoría marxista cuyo error reside precisamente en que concluye de manera automática este paso de lo probable a lo real...” (Bourdieu, 1985).

[con] su propio nomos, que tiene en sí mismo el principio y regla de su funcionamiento...” (Bourdieu, 2000b:14). Y es que a pesar de ser relativamente autónomo, los profesionales “que están comprometidos en este juego no pueden jugar entre ellos sin hacer referencia a aquellos en nombre de los cuales se expresan y frente a quienes deben [...] rendir cuentas” (Bourdieu, 2000b: 10). Esto conduce la comprensión de las fuerzas del campo y sus disputas no solo a la interna de éste, entre profesionales, sino que las lleva a la relación que mantiene el Estado (visto a través del campo político y sus políticas e intervenciones públicas) con la Sociedad (entendida como acción colectiva) en el proceso de irradiación de estos principios de visión y división del mundo social vía ejercicio del poder estatal y su violencia simbólica.

Para finalizar con este punto, lo que en términos de Bourdieu es una tenue referencialidad social entre *profesional-profano*, donde el capital simbólico o de prestigio y reconocimiento es fundamental, para Rosanvallon se torna en *legitimidad democrática*, caracterizada por el hecho que:

“...la legitimidad nunca ésta, pues, adquirida. Siempre continúa siendo precaria, permanentemente...cuestiona[da], dependiente de la percepción social de la acción y del comportamiento de las instituciones...la legitimidad es una “institución invisible”. Permite que la relación entre gobernados y gobernantes se establezca sólidamente [por lo que] la legitimidad [pasa de ser] un simple economizador de coerción [a] su variante democrática [que] tenía como función más exigente la de tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad. [La legitimidad] Contribuye a dar cuerpo a lo que constituye la propia esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes” (Rosanvallon, 2009a: 0-32).

Con esta comprensión, Rosanvallon cuestiona una serie de interpretaciones sobre la legitimidad originadas en lecturas más tradicionales que se elaboran sobre una *ficción fundadora* de la democracia según la cual la noción de mayoría se asimila con unanimidad, inscribiendo la idea democrática en un horizonte sustancialista sostenido por una convención empírica (mayoría=unanimidad). Esta ficción fundadora genera una *legitimidad imperfecta* que socialmente necesita ser fortalecida por otros modos de legitimidad democrática más continuos, diferenciados y directos (Rosanvallon, 2009a: 38-42).

La lucha acaecida en el centro de la episteme democrática erigida sobre ésta ficción que reduce el *principio de justificación democrático* a una *técnica de decisión* donde se pretende establecer la existencia, manifestación y acuerdo de la voluntad general mediante el acto electoral acaecido en las urnas, permite a Rosanvallon arribar a una actualización de la



legitimidad democrática donde la desacralización de la función electoral como axioma de la democracia es central al situar a esta técnica como un mecanismo que “sólo valida un modo de designación de los gobernantes [así] ya no implica una legitimación a priori de las políticas que luego se llevara a cabo...” (Rosanvallon, 2009a: 25).

Ahora bien, cuáles son estas otras legitimidades que rompen con el sustancialismo electoral aritmético y su legitimidad imperfecta. La primera de ellas es la (1) *legitimidad por imparcialidad*. Ésta se desarrolla como un poder que no provenga de la elección y que por ende suprima, o al menos se contraponga, con la particularidad que puede revestir el actuar de un profesional de la política. De este modo, busca producir una suerte de “*pensamiento ampliado*” democrático, configurándose como “una manera de deshacerse de la estrechez de las visiones particulares para intentar el acceso a una forma de generalidad” (Rosanvallon, 2009a: 138). Relacionada a la legitimidad por imparcialidad debido a su tendencia a realizar una “*inmersión reflexiva*”, se encuentra justamente la (2) *legitimidad por reflexividad*. Aquí la preocupación central que se extrae de este dominio electoral radica en tres supuestos errados: “la identificación de la opción electoral con la expresión de la voluntad general; la asimilación de los electores con el pueblo, la [...] inscripción de la actividad política y parlamentaria en la continuidad del momento electoral” (Rosanvallon, 2009a: 183). Por lo tanto, la reflexividad consiste en reducir el carácter incompleto de la democracia con mecanismos correctivos y compensadores de estos supuestos. Por último, se presenta la (3) *legitimidad por proximidad*. A diferencia de las dos anteriores, ésta legitimidad no remite al desarrollo de nuevas instituciones democráticas, por el contrario, tiene que ver con la relación directa de gobernante-gobernados, y sus sensibilidades frente a las demandas que se pueda realizar a quien detenta el poder. Así, por proximidad se entiende “presencia, atención, empatía, compasión; con la mezcla de datos físicos y elementos psicológicos; remite al hecho de estar juntos en los diferentes sentidos de la expresión” (Rosanvallon, 2009a: 249).

## **1.2 Aproximaciones a la acción colectiva y el movimiento social.**

En el argot político –sea de izquierda o derecha- es costumbre interpelar a la sociedad bajo la etiqueta de “pueblo” para movilizarla. Si tendemos un puente con las reflexiones en torno a la democracia encontramos que “el pueblo como totalidad, tomado en singular, es ‘inhallable’ [...] lejos de formar un bloque, del que una unanimidad entregará el secreto

sustancial, es un poder que nadie por sí solo puede poseer o pretender encarnar” (Rosanvallon, 2009a: 192). A pesar de ello, la sociedad como conjunto profundamente diferenciado y jerarquizado puede manifestarse democráticamente bajo tres formas: *pueblo electoral*, *pueblo social* y *pueblo-principio*. Eso sí, ninguna de ellas lo abarca como totalidad, sino como expresión limitada de él.

El *pueblo electoral* es la forma de participación política más aceptada y practicada según la cual el pueblo existe como manifestación de mayorías y minorías reglamentadas por el proceso electoral, y legitimadas por su asistencia a las urnas. El *pueblo-principio* se relaciona con el reconocimiento de derechos fundamentales entendidos como un bien común expresado a través de un proyecto de inclusión social sustentado en la igualdad. Y *el pueblo social*, es el que interesa en este punto ya que:

Es la suma de protestas e iniciativas de toda naturaleza... manifestación sensible de lo que hace o deshace la posibilidad de un mundo en común. Es un pueblo-flujo, un pueblo-historia, un pueblo-problema. El pueblo social es la verdadera problemática del ser-juntos, de sus abismos y sus mentiras, de sus promesas y sus incumplimientos. No tiene otra unidad que ser una fuerza vital, una contradicción en movimiento: es, así, lo que podría llamar la sociedad, en tanto receptáculo de todos esos elementos (Rosanvallon, 2009a: 193).

Efectivamente, el *pueblo social* de origen democrático revela las disputas derivadas de esta forma de gobierno y su institucionalidad, por lo que el estudio de su conformación y funcionamiento ha sido terreno fértil en la sociología, produciendo amplios trabajos en torno a la acción colectiva y su manifestación más delimitada: los movimientos sociales.

Para ingresar en este sinuoso campo teórico, es vital reconocer el carácter polisémico del término *acción colectiva*, especialmente de lo *colectivo*, y los efectos que tiene en el análisis al abarcar una diversidad de expresiones y hechos sociales que comprenden tanto *el actuar en conjunto como un proyecto voluntario*<sup>18</sup>, y *la acción concertada a favor de una*

---

<sup>18</sup> Esta es una noción “floja” de la acción colectiva ya que se observa convergencia de una pluralidad de agentes sociales por efectos de la agregación de comportamientos individuales sin intención de coordinarse. Así: “Lo ‘colectivo’ está presente en fenómenos de moda, de difusión de estilos de vida o de innovación... Mediante millones de decisiones en serie y libres... la acción de los individuos engendra veredictos colectivos... esos veredictos se traducen en modos de vestir y artísticos, en congregaciones de objetos... Pero para modelar socialmente esos fenómenos hay que tomar en cuenta [...que...] no resultan de una intención explícita de cooperación o de acción concertada... no basta con que se difunda un comportamiento para interpretar en ello una voluntad colectiva de cambio sobre las

*causa*<sup>19</sup> (Neveu, 2000: 17-22). Es en ésta última donde se identifica la modificación de una acción colectiva espontánea y agregativa hacia el movimiento social, básicamente por la articulación de elementos propios de la acción política<sup>20</sup> en una causa específica que moviliza a los agentes. Pero, cómo se constituye y expresa el movimiento social; y, cuales son los elementos que organizan su acción?

Tal y como los conocemos en la actualidad, los movimientos sociales han sido forjados en un largo proceso histórico dentro del cual la acción colectiva “ha caracterizado a la sociedad humana desde que existe el conflicto social... [es decir] desde el momento que... existe sociedad humana” (Tarrow, 2009: 105). Dada su larga data, S. Tarrow y Ch. Tilly han rastreado su constitución y mutaciones mediante un ejercicio *historiográfico* de las formas de expresión o *repertorios* donde identifican un tránsito entre una acción colectiva extemporánea por su carácter “*local, bifurcada y particular*”, hacia una expresión más contemporánea por su carácter “*cosmopolita, modular y autónoma*”. Obviamente, ambas giran en torno al conflicto social, su diferencia radica en el alcance y resolución que tiene<sup>21</sup>.

---

formas de la vida social... pero estos fenómenos juegan un papel en la construcción de identidades, de universos simbólicos, sobre los cuales puede apoyarse el surgimiento del movimiento social...” (Neveu 2000: 17-18).

<sup>19</sup> La acción conjunta intencional, para el mismo autor, está “marcada por el proyecto explícito de los protagonistas de movilizarse concertadamente. Esta acción conjunta se desarrolla con una lógica de reivindicación y defensa del interés material o de una causa”.

<sup>20</sup> Al introducir la categoría de “acción política” la definición se complejiza y saltan preguntas como ¿Es un movimiento social necesariamente político?, o ¿cual es este sentido de lo político? Para Neveu (2000: 17-18) lo “político” es todo lo que proviene de las normas de la vida en sociedad, por lo tanto, en una definición así todo es político, especialmente los movimientos sociales. Esta definición encasilla todo bajo el manto de lo político-normativo con lo que la especificidad de cada proceso pierde poder explicativo. Finalmente el autor plantea que “un movimiento adquiere una carga política cuando hace un llamado a las autoridades políticas (el gobierno, las colectividades locales, las administraciones...) para que responda a la reivindicación con una intervención pública, e imputan a estas autoridades políticas la responsabilidad de los problemas que originan la movilización”. Así, distinguen estas formas de acción colectiva llamadas ahora movimiento social de conflictos internos de una empresa, o en los que intervienen actores privados, sin que esto signifique que conflictos privados no puedan saltar a la arena pública y a la mediación estatal.

<sup>21</sup> En el caso de la acción colectiva extemporánea: “era local porque la mayoría de los casos trataba de intereses y acciones que se concentraban en una sola comunidad. Era bifurcada porque cuando la gente común se encargaba de asuntos locales y objetivos próximos recurría a la acción directa...mientras que cuando se dirimían asuntos nacionales canalizaban sus demandas a través de un patrón...autoridad local...era particular porque los detalles de las secuencias de acción variaban... de un grupo a otro, de un asunto a otro y de un lugar a otro”. En tanto, la acción colectiva contemporánea: “eran cosmopolitas porque a menudo se relacionan con intereses y cuestiones que abarcan múltiples localidades o...afectaban múltiples centros de poder cuya actuación alcanzaba a muchas localidades. Eran

Independientemente de su validez histórica, donde, por ejemplo, el desarrollo de medios de comunicación, como la imprenta, son centrales para la constitución de un movimiento social con alcance global y organización continúa, ésta historiografía únicamente observa su manifestación inmediata, lo cual no aporta mucho al entendimiento del cómo se constituye la organización y se articulan los agentes.

Para solventar este vacío resulta útil aplicar la lectura de Touraine en la materia. El autor francés pretende reestructurar la representación de los movimientos sociales heredada de la época industrial (específicamente se refiere a Lennin), según la cual la gente se revela contra una dominación impuesta por las leyes y creencias, por el régimen político y su sistema económico, haciendo estallar las contradicciones del orden social y preparando el porvenir en tanto su reacción no es defensiva, sino que condensa un llamado a la historicidad guiado por orientaciones normativas, es decir por un proyecto societal que, en la mayoría de casos, separa las prácticas sociales y culturales existentes del orden meta-social anhelado. Cobijado por esta incisiva crítica, Touraine organiza su conceptualización de los movimientos sociales según tres puntos esenciales, a saber:

1) defino los movimientos sociales como unas conductas socialmente conflictivas, pero también culturalmente orientadas y no como la manifestación de contradicciones objetivas de un sistema de dominación; 2) la acción de los movimientos sociales no está dirigida fundamentalmente frente al Estado y no puede ser identificada con una acción política por la conquista del poder...es una acción de clases, dirigida contra un adversario propiamente social; y, 3) ...un movimiento social no puede ser creador de una sociedad más moderna o avanzada que aquella que combate; él defiende, dentro de un campo cultural e histórico dado, otra sociedad. Es necesario reemplazar el tema de superación por el de la alternativa (Touraine, 1990: 258).

A partir de estas consideraciones que afinan la mirada analítica de los movimientos sociales, Touraine explica su conformación mediante el trípode *identidad-oposición-totalidad* (I-O-T) generado en la relación doble que el movimiento mantiene con el *enjeu*<sup>22</sup> y con su

---

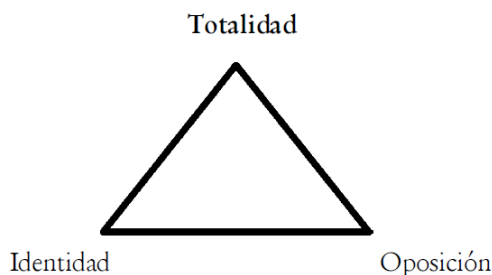
modulares porque podían transferirse fácilmente de un determinado escenario o circunstancia a otro...eran autónomas ya que comenzaban a iniciativa del propio demandante y establecían contactos directos entre los agraviados y los centros de poder...” (Tarrow, 2009: 60-63)

<sup>22</sup> Dice el traductor de la obra: Término central de la teoría de Bourdieu, el *enjeu* de un juego o una lucha es “lo que está en juego”, aquello por lo que se juega o se lucha; como no hay un término exacto en español que corresponda al francés –y al uso que Touraine le da- lo hemos traducido, en función del contexto, por “apuesta”, “objetivo”.

*adversario* (Touraine, 1990: 255). Pero, incluso para que el principio de I-O-T opere en el movimiento social se debe partir del reconocimiento del campo de conflicto y del campo histórico en el que se desarrolla ya que “el actor no se define más en relación a normas de funcionamiento o a procedimientos [...] sino por la relación a un conflicto social general [...]que...] no opone directamente a grupos sociales concretos; pone en cuestión el control del desarrollo social tal como es definido por un modelo cultural [...]y por...] el sistema de acción histórico” (Touraine,1976: 13).

En otras palabras, para que exista un movimiento social, analítica y empíricamente, se debe reconocer como válido la objetividad del campo de lucha y el control que el adversario ejerce en sobre el sistema de acción histórica en el que se inscribe el conflicto, lo cual implica que el movimiento no puede ser analizado fuera del campo de historicidad concreto donde éste se forma y donde se disputan las orientaciones políticas, sociales y culturales. Ahora sí, detallemos el trípode I-O-T y sus combinaciones.

**Gráfico 2. Trípode Identidad (I) – Oposición (O) – Totalidad (T).**



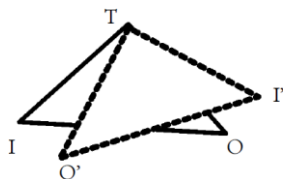
Fuente y elaboración: Touraine, Alain (1990). Los movimientos sociales.

El principio de identidad es la *definición del actor por sí mismo*, el cual no es auto establecido, sino que procede del propio conflicto que es donde se constituye y organiza el actor y el campo de disputa. De este modo “es la práctica de las relaciones sociales la que sitúa y define el actor histórico, el movimiento social, del mismo modo que es el campo de decisión el que define al actor político” (Touraine, 1976: 14-15). Seguidamente, y en el mismo nivel dentro del trípode, tenemos el principio de oposición que quizá es el más evidente de los tres dado que un movimiento social debe nombrar necesariamente un adversario para existir y adquirir identidad, es decir que debe diferenciarse, aunque su acción no presuponga esta

identificación ya que el adversario surge dentro del conflicto, en la conciencia de los actores en presencia (Touraine, 1976: 15). Pero el conflicto con el adversario no opone personas o grupos sino que “pone en cuestión orientaciones generales de la vida social”, que en el marco teórico propuesto pueden ser extrapoladas con los principio de visión y división que organizan el espacio social. Dichas orientaciones generales de la vida social conducen al último elemento del trípede que es el principio de totalidad identificado en el “sistema de acción histórico, cuyo dominio disputan los adversarios” (Touraine, 1976: 16). Por lo tanto, el movimiento social busca una nueva definición del sistema de acción histórico cuestionando e impugnando las orientaciones generales que lo estructuran, es decir la acción en conjunto de su adversario.

La aplicación de este principio de constitución y acción que aporta el trípede I-O-T permite a Touraine reconstruir, desde la teoría, la lucha social definiendola como “las formas de acción conflictivas organizadas y conducidas por un actor colectivo contra un adversario por el control de un campo social” (Ibíd.: 263-267). Las luchas que él identifica<sup>23</sup> son:

### Gráfico 3.- Luchas afirmativas- nivel de la historicidad: movimiento social



Fuente y elaboración: Touraine, Alain (1990). Los movimientos sociales.

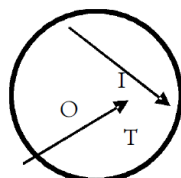
Para Touraine (1990), las luchas afirmativas en el nivel de la historicidad constituyen el centro de su preocupación académica ya que en ellas se representan los elementos más recurrentes en la conformación y procesamiento del conflicto donde surgen los movimientos sociales. En el gráfico se observa que los dos actores (I e I') son adversarios uno con otro (O y O'), sin que necesariamente coincida la definición del actor elaborada por sí mismo con la que le otorga su adversario, aunque sí confluyen en el “problema” que genera el conflicto y lo

<sup>23</sup> Solo se enumeran y describen las formas de lucha que se aplicarán en el resto del trabajo investigativo. Además de éstas, Touraine (1990: 263-280) identifica: 1) Luchas críticas – nivel organizacional – conductas de crisis, 2) Luchas críticas – nivel institucional: conductas de bloqueo, y, 3) Luchas críticas – nivel de la historicidad: acción revolucionaria.

pone en marcha, es decir en su campo de conflictividad (T), variando la re-orientación que tomará (T), como sistema de acción histórico, consecuencia de su divergencia en (I e I').

## 2.- Luchas afirmativas- nivel institucional: presiones institucionales o políticas

**Gráfico 4**

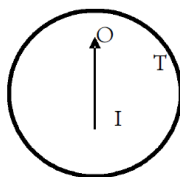


Fuente y elaboración: Touraine, Alain (1990). Los movimientos sociales.

En este tipo de luchas el actor (I) busca ejercer influencia sobre la toma de decisión reconociendo e inscribiéndose dentro de las orientaciones culturales predominantes del campo (T). No obstante, las luchas ocurren en el interior de las instituciones y los procesos considerados legítimos aunque, como se observa, el hecho que las flechas salgan del campo institucional (O) recuerda que los actores no se sitúan completamente en él. No obstante, se disputan la influencia para obtener una decisión institucional, por lo general favorable, o por al menos modificar las decisiones que ahí son tomadas.

## 3.- Luchas afirmativas- nivel organizacional: reivindicaciones

**Gráfico 5**



Fuente y elaboración: Touraine, Alain (1990). Los movimientos sociales.

En este caso, el actor se encuentra completamente dentro del campo y las luchas se dan para mejorar su posición relativa en el interior de una organización. Así, toda la organización se representa en (T) y la reivindicación apunta a modificar la posición relativa del actor (I)

sobre una escala jerárquica generada por los dirigentes (O). Básicamente se reclaman igualdad de derechos y oportunidades.

### **1.3 Políticas Públicas y Régimen de Bienestar: ¿un enfoque para el estudio de las transformaciones estatales?**

Como resultado implícito de la revisión de aquellos elementos teóricos desarrollados para el estudio de la acción colectiva y su manifestación más delimitada en los movimientos sociales, se evidencia que gran parte de los conflictos son, de una manera u otra, por más culturalistas o interaccionistas que se presenten los enfoques, inscritos y procesados dentro de la lógica del *input-output* que recubre la relación más inmediata entre el movimiento social y la estructura estatal. Sin embargo, dicha lectura resulta parcialmente verosímil ya que no siempre éstas “correas de transmisión”, de representación social e institucional, reproducen el conflicto y las demandas en toda su dimensión original (como *input*), menos aun cuando se conduce su resolución hacia el campo estatal (como *output*).

Esta suerte de “reconversión” de las demandas que ocurre en el Estado, tiene lugar ya que éste posee el monopolio de la violencia simbólica, de los principios de visión y división que estructuran y performan al mundo social, lo cual le permite movilizar todo su meta-capital e instrumental de acción para decidir qué agentes y qué demandas son válidas, cuáles se integran y cuáles se excluyen de la agenda pública, modificando con su procesamiento el sentido mismo de la demanda y reconfigurando con su intervención el campo del conflicto. Para ser más claros, en este caso el poder simbólico del Estado se expresa en:

[...] el veredicto del juez o del profesor, los procedimientos del registro oficial [...] los actos destinados a producir un efecto de derecho [...] que [...] tiene la capacidad de crear (o de instituir), mediante la magia del nombramiento oficial, [o mediante] declaración pública o llevadas a cabo respetando las formas prescritas, por los agentes titulares, debidamente registrada en los registros oficiales, identidades sociales socialmente garantizadas (la de ciudadano, de elector, de contribuyente, de pariente, de propietario, etc.) o uniones y grupos legítimos (familias, asociaciones, sindicatos, partidos, etc.). Al enunciar con autoridad lo que un ser, cosa o persona, es en realidad (veredicto), en su definición social legítima, es decir lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser, el ser social que tiene derecho a reivindicar [...] el Estado ejerce un verdadero poder *creador*, casi divino (y muchas luchas, aparentemente dirigidas contra él, le reconocen este poder reclamándole que autorice una categoría de agentes determinados –las mujeres, los homosexuales- a



ser oficialmente, es decir pública y universalmente, lo que por el momento sólo es para sí misma (Bourdieu, 1997: 114-115).

No obstante, un caso ejemplar de esta “reconversión” efectuada por el poder simbólico del Estado se localiza en las políticas públicas al ser estas claros actos de institución y reconocimiento que en su resolución proyectan sobre el espacio social las disposiciones de los agentes del campo político, todo esto justificándose en la necesidad de clausurar los conflictos que se gestan por y en la movilización social, o por los problemas identificados como públicos.

Como ya se mencionó, en el amplio campo de las políticas públicas ha predominado su aplicación técnica condensada en el *ciclo de las políticas públicas*. Mientras que, en el campo específico de las políticas de protección y de bienestar social, así como en la literatura que pretende estudiar el Estado de bienestar, su interpretación ha estado subordinada al estudio de otros factores, como el presupuestario (cantidad de gasto social como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB-, o gasto social *per cápita*). Para superar estas limitaciones, en este estudio se aplicara el enfoque propuesto por Gøsta Esping-Andersen para la interpretación del Régimen de Bienestar. De tal modo que “no seguiremos la convención de conceptualizar los Estados del bienestar en relación a sus gastos [...] nuestro objetivo fundamental es ‘sociologizar’ el estudio de los Estados del bienestar” (Esping-Andersen, 1990: 19). Pues bien, ¿qué implicaciones tiene esta sociologización?

En primer lugar, al “sociologizar” el análisis se puede observar cómo se desenvuelven los supuestos causales donde se producen los agrupamientos sociales que inciden en el desarrollo del Estado, y más precisamente de su Régimen de Bienestar. Para ello se articulan, en clave de acción colectiva y movimientos sociales, tres factores analíticos importantes, estos son: (1) la naturaleza de la movilización de clases (enfatisa en la clase obrera), (2) las estructuras de coalición de la clase política, donde se observan las fuerzas del campo político, sobre todo en la arena parlamentaria, y (3) el legado histórico de la institucionalización del régimen (*cf.* Esping-Andersen, 1990: 50-51). A esta articulación de factores explicativos el autor denomina un *enfoque interactivo*, mientras que para nosotros estos factores serían parte de la *espiral de retroalimentación causal*.

En su nivel más aplicado, este enfoque de estudio permite observar cómo se efectivizan los derechos sociales pilares del régimen de bienestar, agregando las conexión que el mismo

Estado debe tejer con otras esferas del mundo social productoras de bienestar tales como el mercado, la familia y/o comunidad. De hecho, en esta conexión de esferas se encuentra otro aporte de la sociologización ubicado en la categoría de Régimen de Bienestar ya que, definitivamente, si una de estas esferas falla en la provisión de bienestar, de alguna u otra manera las demás se activan. Por último, a través de ésta mirada se logran observar los efectos que produce la política pública, en este caso específico la política social, en cuanto a la estructuración jerárquica o diferenciada de la sociedad y sus cambios en este orden, es decir en el nivel de la estratificación social y su convergencia con lo que llaman ciudadanía social.

Regresando a los aporte de Esping-Andersen cuando él habla de regímenes de bienestar “denota el hecho que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos” (Esping-Andersen, 1990: 18), expresados:

en órdenes institucionales, reglas y acuerdos que guían y conforman orientaciones divergentes en lo relativo a la política social, la evolución de los gastos, las definiciones de los problemas e incluso la estructura de la respuesta y la demanda de los ciudadanos y los usuarios del bienestar social (Ibíd.: 110).

Si bien Esping-Andersen aplica su análisis para comprender el tipo de Régimen de Bienestar en países “desarrollados”<sup>24</sup>, estableciendo incluso una tipología de estos regímenes (liberal, conservador y socialdemócrata), en la presente investigación interesa aplicar las categorías teóricas que le permiten identificar estas variantes, construir sus tipologías o al menos determinar las modificaciones en cuanto al régimen de bienestar que se propone desde el campo político.

La primera de estas categorías es la de *desmercantilización*, tomada de Polanyi<sup>25</sup>, misma que parte de una visión donde “las fuentes principales de la política social moderna radican en el proceso por el que tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se transforman en mercancía [y donde el] bienestar empezara a depender de nuestra relación con el circuito monetario” (Esping-Andersen, 1990: 57). De este modo, se configura la desmercantilización en tanto y en cuanto “se presta un servicio como asunto de derecho y

---

<sup>24</sup> Los países son: Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Italia, Japón, Francia, Alemania, Finlandia, Suiza, Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia.

<sup>25</sup> Dice Esping-Andersen “Polanyi ve en la política social una precondition necesaria para la reintegración de la economía social” (1995: 33).

cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1990: 41).

Sin embargo, se debe estar claro que en la desmercantilización no se trata de la eliminación absoluta del mercado y de la lógica del circuito monetario, sino de sus ponderaciones y oscilaciones, de su configuración en el espacio y tiempo, junto con su fundamento ideológico que lo operativiza. De hecho Esping-Andersen dice:

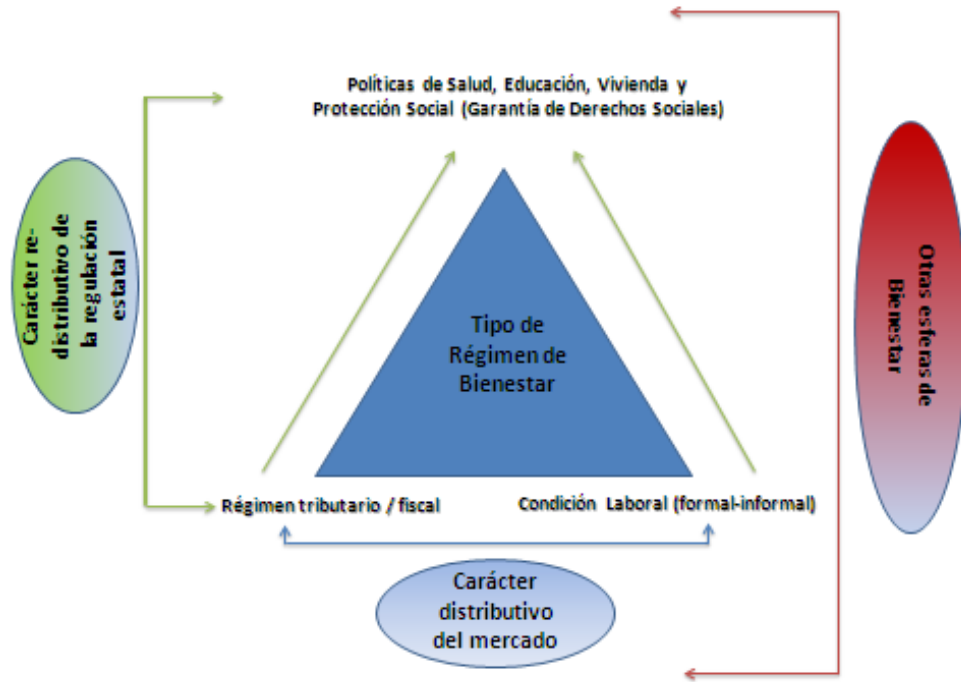
...la desmercantilización no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada. El concepto se refiere más bien al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado (1995: 60)

Asimismo, éste marco de análisis para el estudio de los regímenes de bienestar, también debe considerar sus efectos en cuanto a *estratificación social*, entendida como el orden jerárquico que organiza su funcionamiento, estructura al espacio social y superpone las nociones de: clase, estatus y ciudadanía social. Es tan importante este elemento en el análisis que Esping-Andersen (1990: 21) incluso señala “la política social aborda los problemas de la estratificación, pero también los produce”, lo que hace a la política social una herramienta fundamental del sistema de estratificación en sí mismo.

Hasta este punto se han desarrollado las categorías de análisis para los países “desarrollados”. Pero, América Latina, y en ella el Ecuador, ¿acaso no presenta algunas especificidades para la aplicación de este marco teórico? La respuesta es afirmativa puesto que las condiciones sociales, políticas y económicas para el despliegue del régimen de bienestar no son las mismas de Europa y los países anglosajones.

Una de las pioneras en la aplicación de este análisis en la región es Juliana Martínez Franzoni, quien observa que América Latina se caracteriza por altas tasas de informalidad, desempleo o subempleo, y una profunda dependencia en la esfera familiar o comunitaria para la provisión de bienestar social (ver gráfico 6). Por ello, la autora agrega al análisis del régimen de bienestar las nociones de *mercantilización de la fuerza de trabajo* y *familiarización del bienestar*, esta última con un marcado acento en los roles de género que determinan la provisión de bienestar dentro de la esfera familiar, así como la composición misma del mercado laboral.

**Gráfico 6.- Diagrama estructuración Régimen de Bienestar.**



Fuente y Elaboración: Minteguiaga, A y Ubasart, G, 2013: 9.

A diferencia de Esping-Andersen, quien utiliza la noción de *(des)mercantilización* exclusivamente para indicar el grado en que la provisión de servicios sociales fundamentales (salud y educación) recaen o en la esfera pública o en la mercantil, Franzoni también localiza este elemento analítico en el ámbito laboral, a partir de la noción de *mercantilización de la fuerza de trabajo* entendida como “el grado en que [...] los países logran mercantilizar su fuerza de trabajo. Refleja la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado [...] la calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales” (Martínez Franzoni, 2007: 11.). La reorientación del sentido de la *(des)mercantilización*, se explica por las ya mencionadas características del mercado laboral latinoamericano, y por la importancia que tiene para la existencia de un régimen de bienestar del “tipo ideal” (universalista, con cobertura para todos, independientemente de su articulación al mercado laboral y capacidad pago) la doble relación que cumple el Estado, por un lado, con su carácter re-distributivo de la riqueza mediante su política fiscal, y con el carácter distributivo de la riqueza mediante los factores propios de la producción e inserción al

mercado laboral relacionados con la calidad de éste mercado y las coberturas que provee (ver gráfico 6).

Finalmente, y a pesar de no ser el tema central de nuestra investigación, aunque si es un tema tangencial, Franzoni incluye la perspectiva de género en tanto esta surge de la “disponibilidad de trabajo femenino no remunerado en la división social del trabajo” (Orloff, 1993, citado por Martínez, 2007:12). Agregar esta perspectiva se justifica ya que indiscutiblemente detrás de los mecanismos de reproducción material de la vida y composición del mercado laboral, detrás de la *mercantilización de la fuerza de trabajo*, existe una provisión de bienestar que recae en los roles de género “biologizados”. Derivado de esto, aparece la *familiarización del bienestar* que se entiende como “el grado de familiarización del bienestar, es decir, su autonomía entre la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo... [donde] todas las sociedades contemporáneas están apoyadas, además de en una estructura ocupacional que «ordena» a la gente en forma jerárquica, en un modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras” (ibíd.: 12). De hecho, para Franzoni (2007) la familia es el *locus* en toda producción de bienestar.

## **2. CAPÍTULO II – El Estado ecuatoriano y su campo político: un recorrido desde el retorno a la democracia.**

Las lecturas que buscan interpretar los procesos de transformación sociopolítica impulsados en América Latina por los llamados gobiernos *progresistas*, atribuyen y delimitan sus elementos explicativos en lo que han considerado es un *momento posneoliberal*. Si bien éste neologismo pretende revelar el sentido y la orientación del proceso, al mismo tiempo manifiesta el carácter inacabado de su comprensión académica, confeccionada al calor del movimiento de cambio y su contingencia.

Por ello, resulta necesario realizar un análisis que procure identificar la posible inscripción del gobierno actual y sus políticas públicas dentro del *momento posneoliberal*, para lo cual se requiere “explorar los particulares contextos de su emergencia, los bloques de poder sobre los que se apoyan y los márgenes de maniobra que dejan las herencias institucionales forjadas en el largo periodo neoliberal...” (Ramírez, 2006: 32). Éste justamente es el objetivo del presente capítulo: trazar los principales antecedentes históricos que configuraron al Estado ecuatoriano y sus intervenciones públicas, en relación con la sociedad civil y el mercado, previo al arribo de la Revolución Ciudadana en el campo político nacional.

### **2.1 Neoliberalismo incipiente: de los 70tas a los 80tas.**

Al igual que varios países de la región, en la década de los setentas el Ecuador atravesó un periodo político de dictaduras militares enmarcadas en el modelo de *industrialización para la sustitución de importaciones* (ISI). Ésta estrategia de desarrollo, teorizada por Raúl Prebisch bajo el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)<sup>26</sup>, desafió el predominio de las “teorías de modernización” en América

---

<sup>26</sup> Si bien es una teorización, en principio Prebisch no impone a la teoría por sobre la realidad, sino que parte de su sistematización para fundamentarla teóricamente en la medida que: “El paso del modelo agroexportador a la época del desarrollo autosostenido y autocentrado, debido al emerger de nuevos sectores medios y la ampliación relativa del mercado interno, así como la Gran Crisis de 1929...posibilitó el desarrollo de proyectos societales y modelos de desarrollo nacional-popular, evidentes en México de Lázaro Cárdenas, la Argentina de Perón, el Brasil de Vargas, el Chile de Ibañez, proyectos que recibirían su sistematización y fundamentación teórica en los trabajos de Raúl Prebich y la CEPAL a fines de los años cuarenta e inicio de los cincuenta” (Páez, 2001: 234).

Latina a partir del análisis de los términos de intercambio<sup>27</sup> entre el centro y la periferia del sistema mundo capitalista, donde se identifica una *dependencia estructural* en su vinculación.

Así, la inserción de las sociedades latinoamericanas dentro del mercado mundial como proveedores de bienes primarios (cacao, café, banano) e importadores de bienes secundarios, hace que la propuesta capalina enfatice en la urgencia de potenciar, vía intervención estatal, la productividad e industrialización de las economías nacionales y sus mercados internos para generar condiciones laborales estables, ligadas a la ampliación del bienestar social de la población por efectos del trabajo, llegando a pensar en la viabilidad del pleno empleo al estilo keynesiano. Sin entrar en mayor detalle, se observa que en el modelo ISI: desarrollo e industrialización son sinónimos; pero, no siempre la “receta” se ejecuta fielmente, y una vez aplicada tampoco produce los resultados esperados, dificultad amplificada por la heterogeneidad, historicidad y particularidad propia de cada país, aun cuando los procesos y las tendencias político-económicas sean regionalmente similares.

Desde la historia económica y la economía política, varias han sido las razones vertidas sobre la fallida industrialización del Ecuador, donde destacan: 1) la incapacidad de las élites y burguesías locales para cristalizarla debido a que no se transformó dinámicamente el mercado interno, no se dio una redistribución productiva, no se garantizó el flujo de capitales necesario para la readecuación del aparato productivo, no hubo una real concentración de esfuerzos privados y estatales para crear infraestructura, tampoco se diseñó o aplicó una verdadera política arancelaria que protegiera activamente la naciente industria hasta alcanzar niveles de competitividad internacional, ni se alteró el patrón de consumo de los estratos altos y medios, lo que influyó negativamente en la producción nacional aumentando las importaciones; y 2) el inicio del *boom* petrolero que re-primarizó el sector externo del país subordinando bajo la lógica comercial el reducido avance del sector productivo-industrial, y marcando el pulso político-económico que trazó el camino para que Ecuador pase de ser un *pobretón bananero* a *nuevo rico petrolero*, con todas las implicaciones de su nuevo estatus internacional en términos de articulación al mercado mundial, acceso a créditos e inversión extranjera<sup>28</sup> (*cf.*

---

<sup>27</sup> Relación entre índice de precios de las exportaciones con el índice de precios de bienes importados.

<sup>28</sup> En cuanto al impacto del *boom* petrolero en la economía del país vale la pena mencionar algunas cifras con corte 2006. Citando a Alberto Acosta: “Es interesante destacar que a inicios de los años setenta se registraron los montos más altos de inversión extranjera, con un pico de 162,1 millones en

Acosta, 2006: 115-120). Es más, el *boom petrolero* y sus ingentes recursos, no sólo aceleraron el fracaso del modelo ISI en el país por la ausencia de una gestión endógena<sup>29</sup> capaz de direccionar las divisas hacia la compra de bienes de capital o hacia una redistribución efectiva de la riqueza<sup>30</sup>, sino que marcó un momento histórico de doble inflexión: económica y política.

En lo económico, la extracción de petróleo inauguró en el país una década de crecimiento exponencial -casi 22 veces- de la deuda externa que pasó de: 260,8 millones de dólares al finalizar 1971, a 5.868,2 millones al concluir el año 1981, lo cual, en relación al PIB representó una escalada del 16% en 1971 al 42% en 1981, y en referencia a las exportaciones, que habían crecido de 190 millones de dólares en 1970 a 2.500 millones en 1981, comprometió \$15 de cada \$100 dólares exportados en 1971 y \$71 de cada \$100 dólares exportados en 1981 (Acosta, 2006: 120-122).

Para capturar la compleja trama del endeudamiento, se la debe ubicar en el marco del despliegue y reorganización del sistema mundo capitalista. Es decir que, tanto la inversión extranjera como las líneas de crédito de organismos multilaterales o entidades privadas, manifestaban las exigencias propias de la expansión y mundialización del capitalismo en su forma financiera, mutación también conocida como “financiarización”. Básicamente, la expansión y financiarización del capitalismo irrumpe en los setentas por: 1) la eliminación unilateral del patrón oro en 1971 por parte de R. Nixon, con lo cual se sepultó el acuerdo de Bretton Woods, proclamando un tipo de cambio flotante que permitió la emisión de papel

---

1971; desde entonces la inversión extranjera no volvió a superar el promedio de los cien millones de dólares...” (2006: 119).

<sup>29</sup> En economía, a este proceso marcado por el ingreso de grandes cantidades de divisas por la irrupción de un producto de exportación no basado en el incremento de la productividad, sino en la explotación y exportación de recursos naturales se la conoce como *enfermedad holandesa*.

<sup>30</sup> Para comprender la formación histórica del Estado ecuatoriano, es importante resaltar, a la luz del *boom petrolero*, cómo la riqueza nacional siempre se concentró en los grupos dominantes, sean estos oligárquicos, terratenientes, industriales, en fin, siempre hacia lo privado. Así, se explica por ejemplo que: “El Estado [haya] invertido en diversos proyectos que, por su baja rentabilidad de corto plazo y por los enormes requerimiento de capital involucrados, no podían ser asumidos por el empresariado privado; la construcción del Hotel Quito...a fines de los años cincuenta, es una muestra esta aseveración...la presencia estatal en muchas empresas y actividades productivas...tuvo una motivación deliberada de apoyo al proceso de acumulación privada y actuó...como empresa de reparaciones del sistema capitalista...en los años setenta se pueden consignar dos casos notables: Ecuatoriana de Aviación y el Banco La Previsora...otras intervenciones se dieron en...IANCEM...AZTRA...ENDES...ECASA...” (Acosta; 2006: 131-132).



moneda sin respaldo en oro y colocó al dólar como única divisa de reserva internacional, esparciendo la deuda norteamericana en el mundo; y, posteriormente, 2) por la amplia liquidez monetaria mundial de 1973 producto de los “petrodólares” extraídos de la periferia y concentrados en el centro del sistema mundo, donde se localizaban las principales empresas petroleras y los principales bancos. La combinación de ambos factores condujeron a la priorización de las formas financiero-comerciales por sobre las productivas (léase especulación), haciendo de los países “subdesarrollados” el terreno propicio para que éstos capitales extiendan sus dominios fuera de sus economías de origen, al vaivén de la “mano invisible del mercado” y con un tipo de cambio flotante (*cf.* Acosta, 2006: 144-146).

Por el lado de la inflexión política, y derivado del crecimiento de la deuda, a finales de los setentas y principios de los ochentas la región inició un proceso que:

[...] cambió radicalmente la forma de Estado y el régimen político [...] en América Latina la adaptación al nuevo modo de acumulación [...] se buscó por medio de los ajustes estructurales, que enfatizaron la apertura comercial, la reducción del Estado, la desregulación de los mercados, la eliminación del déficit fiscal y los subsidios, medidas [...] percibidas como los mecanismos idóneos para crear, atraer y localizar los recursos que nuestras sociedades requieren para su desarrollo y articulación dinámica al mercado internacional [...] (Páez, 2001: 235-236)

En Ecuador, la inflexión política vivida en los setentas estuvo marcada por el trágico retorno del país a la democracia en 1979<sup>31</sup>. Es así que, el cambio en la forma de Estado, régimen político y modelo de desarrollo, se empieza a perfilar con la elección presidencial del binomio Roldós-Hurtado<sup>32</sup>. Pero no es sino hasta 1981, cuando asume la presidencia Osvaldo Hurtado Larrea tras el inesperado fallecimiento del presidente Roldós, que toma su forma definitiva inaugurando formalmente el progresivo y largo periodo de sometimiento neoliberal a través de su principal mecanismo: la continua firma de cartas de intención entre el Estado y el Fondo Monetario Internacional (FMI), mayor representante y garante de las recetas neoliberales a nivel global junto con el Banco Mundial (BM).

---

<sup>31</sup> En cuanto al retorno a la democracia en la región, esto ocurrió en: 1990: Chile; 1983: Argentina; 1982: Bolivia; 1980: Perú; 1985: Uruguay; 1989: Paraguay; y, 1985: Brasil.

<sup>32</sup> Previamente el país ya había tenido un periodo de relativa estabilidad democrática entre 1948 y 1963, con las presidencias de Galo Plaza Lasso (1948-1952), José María Velasco Ibarra (1952-1956), Camilo Ponce Enríquez (1956-1960).

**Tabla 1. Ajustes a partir de las Cartas de Intención**

| Gobierno            | Fechas  | Principales ajustes  |
|---------------------|---|--|
| Oswaldo Hurtado     | Marzo 24, 1983.<br>Abril 19, 1984.                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minidevaluaciones. Devaluación 254%.</li> <li>• Aumento precios gasolina 100%.</li> <li>• Sucretización.</li> </ul>   |
| León Febres Cordero | Enero 9, 1985.<br>Julio 14, 1986.<br>Diciembre 3, 1987. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sucretización.</li> <li>• Liberalización de tasas de interés y tipo de cambio. Se desincautaron las divisas del BCE. Divisas de petróleo para pago de deuda externa.</li> <li>• Incremento deuda externa en US\$ 2,150 millones.</li> <li>• Aumento del precio de las gasolinas en 200%.</li> <li>• Incremento de las tarifas eléctricas.</li> <li>• Aumento del IVA.</li> <li>• Devaluación 331%.</li> </ul> |
| Rodrigo Borja       | Agosto 7, 1989.<br>Febrero 2, 1990.<br>Diciembre, 1991. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Devaluación 260%.</li> <li>• Aumento en precio de las gasolinas en 1522%.</li> <li>• Aumento del 45% a tarifas de energía; se creó el Impuesto a Consumos Especiales.</li> <li>• Modernización, apertura y "flexibilización" laboral.</li> </ul>  |
| Sixto Durán Ballén  | Marzo, 31, 1993.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Devaluación de la moneda en 197%.</li> <li>• Elevación de precios de las gasolinas en 159%.</li> <li>• Políticas y medidas de modernización y apertura.</li> </ul>  |
| Gustavo Noboa       | Abril, 4, 2000.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en precios de gasolinas.</li> <li>• Aumento en precio del gas.</li> <li>• Aumento de la carga tributaria, propuesta de IVA al 14%.</li> <li>• Privatizaciones de compañías de electricidad y telecomunicaciones.</li> <li>• Inflación anual del 30% (promedio).</li> </ul>  |
|                     | Mayo, 2001.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inflación anual del 25.8% (promedio), crecimiento económico 4% y déficit fiscal 0.3%. Metas que no pudieron cumplir.</li> </ul>   |
| Lucio Gutiérrez     | Marzo, 2003.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precondiciones bancario-financieras a favor de poderosos grupos.</li> <li>• Aumento de precio de combustibles y de las tarifas eléctricas.</li> <li>• Aprobación de leyes para consolidar esquema neoliberal.</li> </ul>  |

Fuente y elaboración: Comisión para la Auditoria Integral del Crédito Público (2007)

En lo nacional, es evidente que el rol interventor y condicionante del FMI se legalizó con las cartas de intención suscritas entre la entidad multilateral y el Estado, pero, en lo internacional, esto ocurría por la necesidad de contar con su “aprobación” para recibir créditos, inversión extranjera e incluso para renegociar deudas bilaterales en el Club de París (*cf. Ibíd.: 159*). De tal modo que su “visto bueno” o “sello de confianza”, con su otra cara, la aplicación irrestricta de las políticas económicas “sugeridas”, apuntan fundamentalmente a garantizar el pago de la deuda externa, que para 1980 habría de marcar lo que se conoce como “crisis de la deuda” o “la década perdida de América Latina”<sup>33</sup>.

Una primera característica global del ajuste estructural impulsado por estas entidades de “cooperación” multilateral, y que se observa en el caso ecuatoriano, es que hicieron del

<sup>33</sup> Entre las causas identificadas por Alberto Acosta para la crisis de la deuda latinoamericana se encuentra nuevamente a los EEUU en su condición de principal acreedor de la deuda que, a través del gobierno de Reagan y con la aplicación de sus *reaganomics*, “buscó reducir los enormes déficit de la economía norteamericana...a partir de un sostenido incremento de las tasas de interés...que habían fluctuado entre 4 y 6%, se dispararon alrededor del 20%” (2006: 154).

equilibrio macroeconómico el sustituto del desarrollo social, lo cual sin duda se refleja en el accionar público de los gobiernos y del Estado.

Pues bien, regresando al ámbito nacional: ¿Cómo operó el ajuste?, ¿Qué incidencia tuvo en el campo político?, y ¿Qué efectos produjo en la política social ésta nueva visión y división del mundo social orquestada desde el poder estatal y la cooperación internacional?

Al asumir la presidencia en 1981, una de las primeras acciones de Hurtado fue derogar por omisión el “*Plan de Desarrollo del Gobierno*”, que en principio orientaría las decisiones estatales sobre “*21 bases programáticas*” construidas en torno a ejes como: educación, seguridad social, reforma agraria e industrialización (cf. Vásconez, *et al.*, 2005: 34-35). Específicamente, las propuestas en cada eje suponían:

En cuanto a educación [...] mejoras en infraestructura y equipamiento, la campaña de alfabetización y cedulación y el aumento de salarios al sector docente; en seguridad social se propone consolidar al IESS como ejecutor de políticas de seguridad a través de proveerle de fondos y extender los beneficios sociales a todos los ecuatorianos; en torno al agro se plantea impulsar la Reforma Agraria de manera planificada, se piensa en un incremento hectarial de los cultivos de exportación y de abastecimiento agroindustrial y en brindar asistencia técnica; sobre la industria, la propuesta se aglutina en torno a la Ley Fomento Industrial. La viabilización del plan se prevé a través de la implementación de programas (Vásconez, *et al.*, 2005: 34-35)

Para algunos historiadores, el plan de Roldós reflejaba continuidad con las políticas desarrollistas de décadas pasadas en tanto “afirmó una visión progresista y reformista sobre la sociedad ecuatoriana, en la que el Estado debía continuar siendo un instrumento para la conducción económica y el cambio social” (Paz y Miño, 2006: 91). Bajo este marco de acción estatal ocurren los principales logros de su breve administración, como “la aprobación de un aumento salarial que beneficia [...] al sector docente y [...] otros sectores, congela las tarifas telefónicas, de agua, energía eléctrica, y los precios de algunos productos de primera necesidad” (Vásconez *et al.*, 2005: 35); mientras en el relacionamiento Estado-Sociedad se buscan “creaciones institucionales que enmarquen en el estado esa presencia de lo social [...] permitiendo [...] que otros grupos subalternos tuvieran [...] su contraparte institucional” (Barrera, 2001: 99). Así, se separa el Ministerio de Bienestar Social (MBS) del Ministerio del Trabajo, surge la Dirección de la Mujer (DINAMU), la Dirección Nacional de la Juventud (DNJ), Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), y la Secretaria de

Asuntos Indígenas, estimulando el agrupamiento y organización de amplios sectores sociales con capacidad de incidencia y representación institucional formal (cf. Barrera, 2001).

Sin embargo, con el cambio de timonel y la reorientación de la política estatal, a más de los infaltables fantasmas “procomunistas” observados por la oposición a cuenta del activo rol del Estado en la vida pública, la caída del precio del petróleo a inicios de los ochentas y el fenómeno del niño que entre 1982-1983 tendría un alto impacto en el país, la crisis y su solución, el ajuste, fueron inevitables. En palabras del propio Hurtado:

Conjurar la crisis económica trae consigo un costo social. Eso es cierto pero dejar la crisis económica sin solución origina un costo social más alto. No hacer nada lo empeora. Quiero ser reiterativo los problemas de ajuste, traen costo, no hacer nada es peor” (Archivo de prensa, El Comercio, 1993. En Vásconez *et al.*, 2005: 37).

Al referirse al ajuste, Hurtado remite al contenido de la primera carta de intención firmada con el FMI en 1983 (ver tabla 1). Más allá del “paquetazo”, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y la reducción del gasto social como porcentaje del PIB<sup>34</sup> (ver anexo 1), su gobierno junto con el FMI propiciaron uno de los acontecimientos más oprobiosos del uso instrumental del Estado por parte de intereses y agentes privados enquistados en él: la *sucretización de la deuda*, comparable únicamente con el *salvataje bancario* de 1999 por su dimensión, más no por su impacto social. Con la *sucretización* se absorbió “casi 1.500 millones de dólares de deuda externa privada y representó un subsidio superior a un billón trescientos mil millones de sucres, o sea mil trescientos millones de dólares, al tipo de cambio de mil sucres por dólar” (Acosta, 2006: 173).

En otras palabras, el Estado, manifestación del sentido de lo público y de lo común (al menos en la teoría), asume a través del Banco Central la totalidad de una deuda gestada en el seno de lo privado, de las grandes oligarquías y poderes económicos del país (ver anexo 2), mientras renegocia con los empresarios locales el calendario y las modalidades de pago. Pero la *sucretización* de la deuda y consolidación del rol del Estado como empresa de reparaciones (o caja chica) del sistema capitalista nacional no terminan ahí, ni fue política exclusiva de Hurtado.

---

<sup>34</sup> Como parte del programa de ajuste fiscal se elimina el subsidio, y sube el precio de la gasolina y el trigo, se devalúa la moneda disminuyendo así el poder adquisitivo de los salarios donde, según Acosta, los maestros fueron los más afectados. En cuanto a la disminución del gasto social real como porcentaje del PIB, entre 1981 y 1984 éste cae de 13,5% a 11,4% (Vos, León y Ramírez, 2003).

Con la elección del binomio Febres Cordero-Peñaherrera Solah en 1984, los favorecidos por la *sucretización* adquirieron beneficios extra. Ocurre que, además de convertir la deuda de agentes económicos privados a deuda en sucres, mientras el Estado la cancelaba en dólares, éste gobierno empresarial extendió los plazos de pago de 3 a 7 años. Originalmente las amortizaciones debían empezar en 1985 y terminar en 1987, pero Febres Cordero postergó su inicio a 1988. Asimismo, congeló la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28%. Y, finalmente, anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio a 100 sucres por dólar y aumentó en período de gracia de 1 año y medio a 4 años y medio (*cf.* Acosta, 2006: 173).

En el campo de las políticas públicas y sociales, para su gobierno estas fueron algo aleatorio de la política económica. Así, como señala Vásconez *et al.* (2005: 38), la herencia del Frente de Reconstrucción Nacional (FRN)<sup>35</sup>, alianza conservadora con León Febres Cordero a la cabeza, fue *la separación entre políticas sociales y la economía* expresada, por ejemplo, en la eliminación del impuesto a la renta durante su gobierno. Alejándose aún más de su *slogan* de campaña “*Pan, techo, empleo*”, Febres Cordero ejecutó ésta separación bajo un nuevo esquema de manejo económico y social llamado *economía social de mercado* (modelo de desarrollo empresarial para J. Paz y Miño), constitucionalizado en 1998, donde básicamente se “limita la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas, se liberan los controles a importaciones y exportaciones, flotan los intereses y la cotización de la moneda y no existe control de precios” (Vásconez *et al.*, 2005: 38). En pocas palabras, el mercado se abre totalmente, y se exige al Estado “seguridad jurídica” para las inversiones en el país.

De este modo, el nuevo modelo de desarrollo empresarial y de libre mercado, caracterizado por producir un Estado mínimo, reducido en su capacidad de planificación y articulación de política pública y política social (en el régimen de bienestar) hizo que:

[...] el eje vector [sea] el crecimiento económico desde el ángulo del sector de los grandes empresarios y financista [...] no hay una línea de trabajo a seguir en relación a políticas sociales [...] más bien, sobre la marcha se lanzan proyectos de

---

<sup>35</sup> Al que también se debe agregar el uso de la Corporación Estatal Petrolera (CEPE) para cubrir los desequilibrios económicos generados producto de “la desincautación y la flotación de las divisas, así como la flotación de las tasas de interés [para lo cual] contrató una “facilidad petrolera”[...] por 220 millones de dólares [así, según la estrategia] se endeudó a las empresas estatales para sostener el proceso de acumulación de poderosos grupos financieros y luego, aduciendo que estas empresas son ineficientes y generan pérdidas, se procedió a su privatización...” (Acosta, 2006: 176).

alcance inmediato y en procura de atender problemas sectorizados, con respaldo financiero de las agencias internacionales (Archivo de prensa, Comercio, 1984-1988. Vásconez *et al.*, 2005: 39)

Febres Cordero concluye su último año de gobierno en medio de un clima de crisis económica afectada profundamente por la liberalización de las tasas de interés y la reducción del rol del Banco Central en las transacciones externa, a lo cual hay que sumar la ruptura del oleoducto transecuatoriano en 1987 que obligó a detener la producción de petróleo cerca de medio año, evidenciando la profunda dependencia económica del país en un producto primario de exportación (*cf.* Acosta, 2006: 176). El legado: moratoria con la banca privada internacional, reserva monetaria internacional negativa en 330 millones de dólares, e inflación anual a diciembre de 1987 de 32,5%, que un año más tarde llegó al 85,7% (*cf.* Barrera, 2001: 104). Esto, sin contar la sistemática violación de derechos humanos (ver Comisión de la Verdad 2007).

En este contexto, llega al poder el binomio socialdemócrata<sup>36</sup> de Borja-Parodi para ejercerlo durante el periodo 1988-1992. Inevitablemente el equilibrio macroeconómico se vuelve el centro de la acción estatal, y su relacionamiento con el FMI se concreta con la firma de tres nuevas cartas de intención en 1989, 1990 y 1991, de modo que las aspiraciones de varios sectores sociales por una contención o paréntesis en la efectivización del modelo de desarrollo empresarial y su economía social de mercado se esfuma.

Borja plantea el “*Plan de Desarrollo 1989-1992*” donde se identifican algunos lineamientos en cuanto a política social. Sin embargo, su visión en este materia se ajusta a la focalización de servicios sociales que pregonaba el BM a fines de los ochenta, la cual coincide con la línea argumental que el gobierno presentó a favor del crédito y los préstamos internacionales, enfatizando “en la necesidad de ‘pagar la deuda social’ sobre todo con los sectores menos favorecidos y que requieren de atención por parte del gobierno” (Vásconez *et al.*, 2005: 41). Por supuesto, el “pago de la deuda social” operó vía focalización, mecanismo inherente en la *economía social de mercado*, y se centró en programas de alfabetización,

---

<sup>36</sup> A raíz de esta investigación surge la duda si efectivamente en el Ecuador existió una socialdemocracia, y de ser así valdría la pena aclarar de qué tipo. Este podría ser otro tema de investigación posterior.

compensación escolar y protección infantil, todos ellos ejecutados a través del arreglo institucional denominado “Frente social”, fundado en 1988 (cf. Vásconez *et al.*, 2005: 42).

En la misma línea de reforma neoliberal, el gobierno socialdemócrata puso en marcha el ajuste en el ámbito laboral. Así, se introducen cambios en el Código del Trabajo para permitir la “flexibilización laboral” como antesala de la tercerización, además de aprobar la Ley de régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de operación de la Maquila, entre las más importantes (Barrera, 2001: 106). En términos jurídicos e institucionales, posteriormente sociales, todas las reformas y nuevas leyes desestructuraron la preocupación estatal que existió a partir de la Revolución Juliana (1925) por la “cuestión social”, y que se expresó en los esfuerzos de varios gobiernos por mejorar las políticas de bienestar y de seguridad social en el país (cf. Acosta, 2006: 179-180).

Para concluir con la década de los ochenta e ingresar a los noventa, es relevante identificar las principales intervenciones que se dieron en el sector social (proyectos y programas) al vaivén del neoliberalismo incipiente. A continuación dos cuadros al respecto.

**Cuadro 1. Proyectos de Inversión Social: Políticas Regulares 1980-1992**

| Sector           | Acciones emprendidas  | Gobierno                                 |
|------------------|---|--|
| Salud            | Creación de hospitales y boticas populares (se decreta la gratuidad del servicio)   | 79 – 84<br>(Roldós/Hurtado)              |
|                  | Programas de cobertura de vacunación e inmunizaciones<br>Ampliación de las coberturas de la red de agua potable y alcantarillado<br>Salud familiar y medicamentos genéricos             | 1988-1992<br>(Borja)                     |
| Educación        | Expansión de la cobertura primaria, secundaria y superior<br>Programa de alfabetización bilingüe  | Todos<br>1979 – 1984<br>(Roldós/Hurtado) |
|                  | Ley del libro   | 1984-1988<br>(Febres Cordero)            |
|                  | Campaña de alfabetización y post alfabetización Monseñor Leonidas Proaño<br>Programa de capacitación ocupacional básica al sector informal<br>Programa de desarrollo cultural artístico | 1988-1992<br>(Borja)                     |
|                  | Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB):<br>Organización de cursos para maestros indígenas   |  |
| Desarrollo rural | Creación de 700 organizaciones populares  | 1979 – 1984<br>(Roldós/Hurtado)          |
| Infancia         | Red comunitaria de desarrollo infantil  | 1988-1992<br>(Borja)                     |

Fuente: Vásconez *et al.*, 2005: 58

**Cuadro 2. Proyectos de Inversión Social: Intervenciones Especiales 1980-1992**

| Sector    | Acciones emprendidas  | Gobierno  |
|-----------|---|---|
| Salud     | Programa ampliado de inmunizaciones (PAI)                                     | 1984-1988<br>(Febres Cordero)                         |
|           | Programa de reducción de enfermedades y mortalidad infantil (PREMI)           |   |
|           | Programa de medicamentos gratis a menores de 5 años (MEGRAME 5)               |   |
| Educación | Programa de asistencia alimentaria materno infantil (PAMI)                    | 1984-1988<br>(Febres Cordero)<br>1988-1992<br>(Borja) |
|           | Programa de mejoramiento de la educación técnica (PROMEET)                    |   |
|           | Programa de mejoramiento de la educación básica para zonas rurales (PROMECEB) |   |
| Vivienda  | Programa de colación escolar  | 1984-1988<br>(Febres Cordero)                         |
|           | Plan techo  |   |

Fuente: Vásconez *et al.*, 2005: 58.

En síntesis, los ochentas estuvieron marcados por el carácter concentrador del incipiente modelo neoliberal, a partir del cual se dictaron medidas orientadas a contraer la liquidez, fomentar el libre movimiento de capitales con el exterior, liberalizar precios internos y eliminar subsidios al consumo básico, reprivatizar la economía, liberalizar las importaciones de insumos y nuevas cargas tributarias indirectas (*cf.* Vásconez *et al.*, 2005: 37). Esta agenda relegó la acción estatal en lo social, o se la entregó a otros actores (privados).

## **2.2 Despliegue y crisis del neoliberalismo: los noventas y el inicio del siglo XXI.**

Al iniciar la década de los noventas, el orden y las hegemonías que estructuraban el sistema mundo contemporáneo cambian profundamente. La caída del muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1991) ponen fin a la “guerra fría” y el denominado “socialismo real”, abriendo paso a lo que algunos entusiasmados analistas de la época sentenciaron como “fin de la historia” (Fukuyama 1992).

De forma paralela, en Washington se empiezan a organizar y articular programáticamente, como “receta” para el desarrollo, lo que hasta ese entonces fueron mecanismos de ajuste estructural, dispersos y coyunturales, aplicados –como ya se dijo- vía cartas de intención suscritas por el Estado con el FMI, o a través de los condicionamientos normados por el BM (sobre todo en política pública y social) para acceder a créditos e inversión extranjera. Entonces surge en 1990 lo que se conoce como “Consenso de Washington”, promulgando entre sus puntos más importantes (*cf.* Acosta, 2006: 158):



- Austeridad y disciplina fiscal (presupuestos no pueden tener déficit);
- Reestructuración del gasto público (focalización y revisión de subsidios);
- Reforma tributaria;
- Privatización de las empresas públicas;
- Establecimiento de un manejo cambiario competitivo;
- Liberalización comercial (disminución de barreras arancelarias);
- Desregulación del mercado financiero y apertura de las cuentas capitales;
- Apertura sin restricción a la inversión extranjera directa;
- Flexibilización de las relaciones económicas y laborales; y
- Garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada (seguridad jurídica).

Bajo éste renovado marco de acción internacional, que también fue la máxima reestructuración ideológica contemporánea del capitalismo mundial, asume la Presidencia el binomio Duran Ballén-Dahik para ejercerla entre 1992-1996. Un dato importante del proceso político que llevó al poder a la alianza del Partido de Unidad Republicana (PUR) con el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), fue que tanto en la primera como en la segunda vuelta de esos comicios, la disputa electoral se dio al interior del espectro de la derecha nacional con Jaime Nebot y el Partido Social Cristiano (PSC) como su principal contendor. Incluso, algunos analistas califican esta victoria de “inédita” al ser la primera vez en la historia política ecuatoriana que un candidato conservador-liberal, y dos partidos análogos, obtienen una votación tan alta<sup>37</sup> (ver anexo 3) (*cf.* Andrade, 2009: 17).

A partir del comportamiento electoral de la época, se infiere con facilidad que las expectativas sociales en torno a la composición del campo político y consolidación de una agenda de gobierno, coincidían y legitimaban mayoritariamente la figura de “gerencia eficiente”, propia del modelo empresarial iniciado por Febres Cordero. De hecho, Durán-Ballén fue miembro fundador del PSC (1952-1990) y Dahik un alto funcionario de gobierno (1984-1986), por lo que las diferencias entre candidatos y partidos no eran ni programáticas ni ideológicas, se trataba de quién podía encarnar de mejor manera ese clima moral extendido,

---

<sup>37</sup> En primera vuelta la alianza PUR/PCE obtiene 31.9% de votos, y el PSC obtiene 25%, acumulando entre los dos partidos el 56,9% de los votos válidos (Pachano, 2004: 76).

ese principio de visión y división del mundo social a implementarse desde la cúspide del campo político (*cf.* Andrade, 2009: 17).

Sin embargo, a pesar de representar una tendencia política similar, las fricciones y conflictos no se hicieron esperar al momento de aprobar leyes y ejercer el poder legislativo. Este comportamiento del campo político ecuatoriano no es nuevo, responde a una declarada estrategia política, y se lo encuentra desde el retorno a la democracia con varias disputas públicas, por ejemplo, entre Roldós y Assad Bucaram, ambos del extinto partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP)<sup>38</sup>, hasta por lo menos 2007 con la destitución de varios diputados para viabilizar la convocatoria a la última Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

En 1994, después de las elecciones parlamentarias de medio término<sup>39</sup>, tanto la alianza PUR-PCE, como cada uno de los partidos, desaparecen dejando tras de sí un alto costo político en el establecimiento del mandato neoliberal sobre la base de un consenso interclasista. Con el comportamiento electoral intacto, el principal beneficiado de ésta disolución partidaria fue el PSC que aumentó su representación legislativa del 27,3% en 1992 al 36,1% en 1994 (ver anexo 4). De modo que si ya en 1992 el PSC puso en práctica la estrategia “gobernar desde el Congreso”, es decir usar el poder parlamentario para controlar la agenda legislativa, obligando al Presidente a negociar con bancadas minoritarias y formar una coalición de gobierno que le permita aprobar leyes<sup>40</sup> a través de la repartición de cargos ministeriales a partidos ideológicamente disímiles como la Democracia Popular (DP) (Bienestar Social, Comercio e

---

<sup>38</sup> Dada la línea argumental del capítulo, ésta característica del manejo estatal en el país no se mencionó en el apartado anterior, donde se buscó enfatizar las condiciones económicas, de endeudamiento y articulación al mercado mundial con intervención de burocracias internacionales y nacionales. Como indican Vásconez *et al.* “A las pocas semanas de posesionado el gobierno de Roldós, recomenzaron las discrepancias entre la función Ejecutiva y Legislativa que se trataron de resolver mediante la concertación entre las fracciones burguesas en pugna más importantes, logrando su participación en el gobierno y acordando medidas tendientes a lograr que ingrese mayor capital extranjero al país por medio de préstamos o inversiones transnacionales...” (2005: 35).

<sup>39</sup> Suprimidas a partir de ese mismo año.

<sup>40</sup> Como cita Pablo Andrade, según testimonio del propio Duran-Ballén: “el Partido Social Cristiano [...] había anunciado que “gobernaría desde el Congreso”. Había, pues, que buscar quien pudiera presidir con imparcialidad [...] mi sugerencia de que la selección recayera en el diputado ingeniero Carlos Vallejo López fue aceptada por nuestra alianza respaldada por varios diputados de minoría” (2009: 20).

Industrias, Desarrollo y Vivienda) y la Izquierda Democrática (ID) (Salud y Defensa), entre 1994-1995 la estrategia se tornará aún más compleja y sus disputas más visibles.

Aprovechando la nueva correlación de fuerzas internas del campo político y su indiscutible mayoría parlamentaria, el PSC llegó a la presidencia del Congreso y simultáneamente tomó control de la Corte Suprema de Justicia, diluyendo el acuerdo interclasista que previamente permitió a Duran-Ballén co-legislar<sup>41</sup>. La tensa disputa entre Ejecutivo y Legislativo tiene su punto más álgido al destituir y sentenciar por peculado al vicepresidente, y principal ideólogo neoliberal, Alberto Dahik<sup>42</sup>. Fue tal el éxito, que la estrategia se extenderá en el tiempo como práctica fundamental del repertorio político del PSC para asegurarse una relación dominante con el Ejecutivo, especialmente entre 1997-1998 con Fabián Alarcón y Jamil Mahuad en la Presidencia (cf. Andrade, 2009: 21). En la actualidad, esta misma estrategia se ha re-direccionado hacia el control de gobiernos locales y sus consejos cantonales<sup>43</sup>.

Más allá de los consensos y conflictos propios del juego interno en el campo político, los contenidos y mecanismos de aplicación del proyecto neoliberal de Duran-Ballén se desprenden del *slogan* de campaña: “*modernización del Estado*”, eje articulador de la retórica y práctica política que este gobierno sincronizó perfectamente. Básicamente, con la modernización “se trataba de llevar al Estado ecuatoriano al siglo XXI, prepararlo para responder a los cambios producidos por la globalización, liberar las fuerzas productivas de la economía en un modelo de crecimiento abierto al mercado internacional” (Andrade, 2009: 21).

Al analizarlo en retrospectiva, se identifica que el principal objetivo del proceso de modernización apuntó hacia el cambio de las capacidades institucionales que aún conservaba el Estado para ejercer algunas regulaciones sobre las interacciones políticas y económicas. Se

---

<sup>41</sup> El resultado de la co-legislación basada en el acuerdo interclasista, fue que “el Ejecutivo lograra pasar una de cada dos veces sus iniciativas legislativas...posteriormente...en 1993...logró conformar un acuerdo para aprobar más del 53% de su agenda. Cuando en 1994 y 1995 el PSC rompió este acuerdo...solo una de cada tres de las pocas iniciativas legislativas impulsadas por el Ejecutivo fue aprobada por el Congreso” (Andrade, 2009: 20-21)

<sup>42</sup> Una cronología bien detallada del proceso contra Dahik se encuentra en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/cronologia-del-caso-dahik-48608.html> Mientras que un análisis de las relaciones entre Dahik y Febres Cordero se encuentra en: <http://www.eluniverso.com/2012/01/01/1/1355/alberto-dahik-expupilo-luego-rival-leon-vuelve-casa-venia-rafael.html>

<sup>43</sup> El caso más ilustrativo y paradigmático es el de la Alcaldía de Guayaquil junto con la de Machala. Hasta 2006 también se encontraba la Prefectura del Guayas.

trató entonces de alterar las reglas que organizaban estos campos del espacio social. En lo fundamental, el proyecto se implementó a través de: 1) la creación de poderes ejecutivos extraordinarios, 2) su institucionalización mediante la Ley de Modernización, y 3) la promulgación de marcos jurídicos (nuevos o reformados) que modifican o crean formas propiedad privada y de acumulación de capital (*cf.* Andrade, 2009: 21.). En definitiva, el entramado discursivo y práctico de la modernización trastocó de múltiples maneras y con varios argumentos las relaciones entre Estado-Sociedad-Mercado, poniendo énfasis en éste último como generador, contenedor y regulador de las relaciones sociales.

En cuanto a la creación de poderes ejecutivos extraordinarios, estos se encarnaron en el Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Su existencia dentro de la institucionalidad estatal se estableció vía decreto<sup>44</sup> y una de sus tareas iniciales fue la elaboración del proyecto de “*Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*”<sup>45</sup>, que orientaba el accionar del CONAM con objetivos específicos y terminaba de legalizar su creación. Así, esta institución<sup>46</sup> fue:

[...] un organismo extraordinariamente poderoso en sus capacidades para reorganizar al Estado, toda vez que no solo cumplía funciones coordinadoras de todas las agencias estatales (incluidos los ministerios) sino que también podía “dirigir y ejecutar [...] los procesos de modernización de los entes” estatales incluidos en la ley, es decir tenía el poder de castigar e incluso eliminar agencias (Andrade, 2009: 22)

---

<sup>44</sup> Decreto Ejecutivo No. 143, 7 de octubre de 1992, *Registro Oficial*, No 42, 1992.

<sup>45</sup> En adelante Ley de Modernización. Publicada en *Registro Oficial*, No 349, 1993.

<sup>46</sup> A pesar de que una recreación minuciosa de la estructura orgánica del CONAM no es el objetivo mismo de la disertación, es relevante mencionar su estructura para dilucidar hacia donde se dirigían los intereses de la reforma estatal. “EL CONAM se configuró con una estructura orgánica funcional en cinco niveles administrativos: directivo, ejecutivo, asesor, operativo y de administración. El presidente tuvo formalmente el control del CONAM [...] Por su importancia me detendré en el nivel operativo [...] encargado en lo cotidiano de aplicar las políticas gubernamentales [...] estuvo configurado por cinco unidades de reforma del Estado. Cuatro de estas unidades fueron particularmente importantes: la ODEPLAN (Oficina de Planificación), que establecía las líneas generales del proceso de reforma estatal y generaba indicadores de impacto del avance de la reforma sobre el crecimiento de la economía y el desarrollo social del país; la Unidad de Empresas Públicas, que hacía seguimiento y evaluación de las empresas públicas de servicios; la Unidad de Infraestructura, que creaba las políticas de inversión estatal básica; y la Unidad de Descentralización y estructura del Estado, que se encargaba de la transmisión de poderes y competencias del gobierno central hacia los regímenes seccionales autónomos y otros de carácter regional...” (Andrade, 2009: 23).

Si ya en el nombre del proyecto de Ley de alguna manera se explicita la hoja de ruta de la reforma del Estado, es interesante observar cómo se conduce simbólicamente la privatización. Entre sus justificaciones se destaca que el Estado ecuatoriano ha “auxiliado” y tomado a su cargo empresas privadas cuando se han visto en la imposibilidad de continuar con sus actividades<sup>47</sup>, convirtiéndose éstas en cargas económicas para todos los ecuatorianos. Asimismo, el país no ha encontrado un modelo de desarrollo económico estable y duradero, lo que ha significado entrar en un proceso de ajuste errático, que en lugar de mejorar el nivel de vida lo ha empeorado, creando serias distorsiones sociales. Con este diagnóstico, ingresar en un proceso de privatización y concesión de servicios era ineludible para reducir las cargas económicas del Presupuesto General del Estado y contar finalmente con recursos que permitan atender las demandas de los sectores sociales más postergados, en la misma lógica del “pago de la deuda social”<sup>48</sup> de los ochentas, agregando la noción de “cohesión social” en los noventa.

Hasta aquí, la aproximación a la modernización continúa siendo genérica e incompleta. En el primer artículo de la Ley de Modernización se habla de racionalización administrativa y enajenación de la participación del Estado en empresas y prestación de servicios públicos, lo cual, al contrastar la legislación interna con la carta de intención de 1994, revela los sectores a “modernizar”, completando el mapa del proceso. Como señala Acosta:

En esta oportunidad esta “carta” fue más allá de los tradicionales objetivos de corto plazo. En ella, el gobierno descubrió el contenido real de la “modernización” del Estado al ofrecer la privatización de las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el sector eléctrico; así como la reforma del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo y leyes laborales. Por igual se comprometió a modificar aspectos de la

---

<sup>47</sup> Según Acosta a mediados de los noventa en el país existían alrededor de 170 empresas públicas, de las cuales más de la mitad eran mixtas, muchas con mayoría de capital privado (2006: 220).

<sup>48</sup> Como se señaló, para el pago de la deuda social Borja creó en 1988 (decreto 195, Reg. Of No. 65) el denominado Frente Social como instrumento de coordinación de la política de gobierno en ese sector, y como ente ejecutor de programas, proyectos y otras acciones del Estado para resolver necesidades básicas de sectores marginados del Desarrollo Nacional. Al finalizar su periodo (1992), Borja crea la Secretaría Técnica del Frente Social (decreto 195, Reg. Of No. 65) para contar con seguimiento y evaluación de las políticas implementadas, así como para producir indicadores sociales sistemáticos. Durán-Ballén también opera con el Frente Social y su Secretaría Técnica, agregando al trabajo en este sector el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en 1993 (decreto 584, Reg. Of. No. 154). Por lo tanto, no es correcto la aseveración de P. Andrade según la cual Durán-Ballén crea la Secretaría Técnica del Frente Social (2009: 34).

ley de régimen monetario y poner en vigencia la ley que liberalizó la acción de las entidades financieras (2006: 183).

Pero, es claro que ni la mera suscripción de la carta de intención ni todo lo fijado en la legislación específica “el cómo” de la modernización. Por esto no se puede dejar de mencionar el Reglamento de la Ley de Modernización<sup>49</sup>, donde se establecen los procedimientos específicos para concretar la modernización del Estado en la realidad económica y social. Entre sus múltiples disposiciones, el decreto:

[...] derogaba todas las normas de carácter administrativo que imponían restricciones a la producción, transporte, distribución y comercialización de bienes y servicios, especialmente en materia agrícola [y para] la fijación oficial [...] de márgenes máximos de utilidad en la producción y/o comercialización [...] derogaba las normas que fijaban precios de productos farmacéuticos, productos de primera necesidad (carne, leche, huevos, papas, granos, sal, harinas, arroz, café, azúcar, etc.), insumos agrícolas, frutas y verduras [...] eliminaba un conjunto de trámites administrativos para la realización de actividades productivas [...] patentes, registros, inscripciones, licencias, permisos [...] contemplaba la eliminación de barreras administrativas a la libre movilización de bienes dentro del territorio nacional [...] el alcance de la norma se extendió al sector externo de la economía mediante la eliminación de restricciones a las importaciones [...] restricciones a las exportaciones [...] (Andrade, 2009: 26)

Por último, el núcleo duro de la modernización radica en la redefinición de las formas de propiedad y acumulación de capital debido a que el proceso de privatización torna necesario el desdibujamiento de regulaciones estatales sobre el uso y extensión de la propiedad privada (tierra), es decir en la relación Estado-Mercado, y debido también a la orientación del modelo económico que, por un lado, liberó el mercado en lo interno y, por el otro, buscó aprovechar las ventajas comparativas del país hacia lo externo. En este sentido dos fueron las normas claves que incidieron sobre las formas de propiedad: la Ley de Desarrollo Agrario<sup>50</sup>, y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero<sup>51</sup>.

En la primera de ellas, se modifica la organización de tenencia de tierra en el sector agrícola heredada de la reforma agraria (1964), con el objetivo de estimular el uso eficiente de la propiedad rural direccionándola hacia la producción de bienes primarios exportables,

---

<sup>49</sup> Decreto Ejecutivo No. 1623, *Registro Oficial*, No, 31 de marzo de 1994.

<sup>50</sup> *Registro Oficial*, No 461, 1994.

<sup>51</sup> *Registro Oficial*, No 439, 1994.

reforzando la concentración de tierras propia del modelo agroexportador<sup>52</sup>. En la segunda ley, se establecen la movilidad de capital nacional e internacional, autorizando a los agentes económicos realizar nuevas operaciones financieras “de acuerdo con las prácticas y costumbres del mercado internacional”, es decir legalizando la “financiarización” de la economía a nivel local (*cf.* Andrade, 2009:: 27-32) y permitiendo ampliar y diversificar los negocios de los banqueros, hasta el extremo de admitir “créditos vinculados” entre empresas y bancos con mismo dueños y/o accionistas. Para Acosta, en esta última ley se encuentra la antesala que conduciría a la crisis bancaria de 1999 (2006: 215).

Ahora bien, ¿qué ocurría en el campo de las políticas públicas y sociales durante este proceso de modernización enfocado en la privatización, no solo de empresas públicas sino también de servicios sociales?

Para dimensionar el efecto del proceso de modernización y apertura del mercado sobre las políticas públicas en general, se puede partir de las declaraciones de Raúl Baca Carbo, ex ministro de Bienestar Social, según las cuales:

En la etapa de Borja, le dimos importancia a determinados aspectos. En educación, la lucha contra el analfabetismo, fue una acción concreta [...] Con Sixto Durán Ballén, éste consideró que era un desastre lo anterior, porque lo hecho por el gobierno anterior se había financiado con gravámenes a los sectores de exportación-importación, por ello invalidó lo que hizo el gobierno anterior (Vásconez, *et. al.*, 2005: 51)

En este contexto, la liberalización económica afectó profundamente las capacidades administrativas del Estado en cuanto a financiamiento, gestión y ejecución de política social, por lo que la alternativa para su diseño e implementación radicó en la “tercerización” –como dicen los textos académicos- o “delegación” –como dice el reglamento de la ley de modernización- de los servicios públicos. Así, la política social se sustentó en el supuesto de

---

<sup>52</sup> Para Luis Macas, dirigente histórico de la CONAIE, la Ley Agraria representó el interés de la derecha, dice: “Este proyecto de la Ley Agraria es un proyecto Social Cristiano que pretende la subasta pública de las tierras comunales y del Estado para transformarlas a empresas transnacionales, en perjuicio de los indígenas y campesinos que trabajan en el campo [...] entre las opciones de resistencia popular estaría un nuevo levantamiento indígena [...] la Ley está dirigida a los empresarios quienes subastarán las tierras porque son los que tienen dinero. Por lo tanto quienes antes fueron excluidos por lo étnico y su condición de clase fueron también excluidos en este régimen pues no se tomó en cuentas las propuestas de este sector con respecto a la nueva Ley agraria” (Archivo de Prensa, Comercio, 1993-1996, en Vásconez *et. al.*: 46).

que con el crecimiento económico provocado por la apertura del mercado, la venta de empresas públicas, y una economía sin déficit, se generaría empleo y un entorno en el cual los pobres tendrían oportunidades de ingreso, consecuencia de lo cual la pobreza se reduciría mecánicamente (cf. Vásconez, *et. al.*, 2005: 59).

Como resultado de la “delegación” en política social, a partir de 1993 la presencia del FMI, BM y de ONGs fue permanente en el país. Esto no solo significó financiamiento, comprometía absolutamente todos los mecanismo de gestión y aplicación de programas y proyectos bajo el esquema de focalización de servicios, articulándose con el discurso de “cohesión social” propio de las entidades multilaterales. De hecho, para algunos analistas, la política social de Durán-Ballén no solo no aportó nada novedoso en el campo, sino que lo empeoró (Andrade, 2009: 37). Entre los principales proyectos de éste periodo y con este marco operativo se encuentran:

**Cuadro 3. Proyectos de Inversión Social: Intervenciones Especiales 1992-1996.**

| <b>Sector</b>                 | <b>Acciones emprendidas</b>   |
|-------------------------------|---|
| Salud                         | Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud, FASBASE   |
| Educación                     | Continuó la ejecución del PROMECEB<br>Programa de Desarrollo de la Eficiencia y Calidad de la Educación Básica para zonas urbano marginales (EB-PRODEC) |
| Infraestructura social básica | Creación del FISE, Fondo de Inversión Social de Emergencia  |

Fuente: Vásconez *et.al.*, 2005: 60

En salud, por ejemplo, el FASBASE trabajó y coordinó otros esfuerzos estatales como: el Programa de Complementación Alimentaria Materno Infantil (del mismo Ministerio de Salud Pública- MSP), Operación Rescate Infantil (ORI- Ministerio de Bienestar Social), y los servicios de nutrición complementaria del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Sin embargo, es notable resaltar que incluso para el FMI y el BM, esos esfuerzos, en conjunto o por separado, eran un fracaso, ellos aducían que esos programas:

- a) no proveen a los niños o madres en período de lactancia con ayuda nutricional durante un período continuo de tiempo [...] b) son con frecuencia superficiales en su alcance; y, c) generalmente operan independientemente entre sí, de manera que cualquier impacto que pudieran alcanzar está comprometido. (The World Bank, Ecuador Poverty Report, 1996; pág. 23. En Andrade, 2009: 41)



Ante esta evaluación, tanto en el Estado ecuatoriano como en el FMI y BM, no se pensó que la solución estaría en devolver las capacidades de planificación y coordinación a la institucionalidad pública, así como tampoco interesó recomponer mínimamente las fuentes de financiamiento interno para dar sostenibilidad a los programas y proyectos en su cobertura y alcance. Lo que primó desde el campo político y la “cooperación internacional” fue la ideologización neoliberal de la política social que, tras comprobar que el sistema de salud en Ecuador está lleno de problemas, sostuvo que el mejoramiento de los servicios de salud se obtendría con una estrategia a largo plazo que culmine en la privatización del sistema de seguridad social, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Dos fueron los ejes comprometidos con la reforma: 1) la provisión de seguros de accidentes laborales y desempleo (cesantía), y de retiro (pensiones de jubilación) y 2) las prestaciones de salud brindadas por el IESS (*cf.* Andrade, 2009: 42-44).

En el primer eje, se planteaba liberalizar la captación de fondos de retiro de los asalariados ecuatorianos permitiendo que surgieran operadores privados de fondos de pensiones en el sistema financiero, tal como en el caso chileno con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)<sup>53</sup>. Este modelo de administración implicaba que la seguridad social ingrese en el mismo proceso de “financiarización” y liberalización de la economía orquestada por las instituciones del sistema financiero. En el segundo eje, se buscaba eliminar las inversiones del IESS para mejorar y expandir los servicios de salud que proveía, argumentando que los costos de operación del sistema de seguridad social eran excesivamente altos por la variación de los beneficios que brindaba el IESS a los afiliados (The World Bank, 1996: 302. En Andrade, 2009: 43). En otras palabras, se trataba de extirpar el rol que cumplía el IESS en salud pública como segundo proveedor de servicios en el país.

A pesar de toda la argumentación técnica esgrimida para justificar la privatización de la seguridad social, ésta fue rechazada con el 60.31% de los votos válidos en la consulta popular

---

<sup>53</sup> Al respecto, Andrade cita el Informe Final de la “Propuesta de Reforma a la Seguridad Social en el Ecuador”, elabora por el CONAM (junio, 1996), donde se señala que: “La creación de esta competencia privada no tendría que haber afectado a la débil seguridad social estatal, toda vez que la legislación ecuatoriana mantuvo la obligación para empleadores y empleados de hacer contribuciones económicas al fondo estatal de pensiones. El CONAM preveía una transición progresiva del sistema imperante (seguro social estatal) hacia un seguro social mixto (público-privado) que eventualmente desaparecería en beneficio de una seguridad social totalmente privada” (*cf.* Andrade, 2009: 42-44).

de 1995<sup>54</sup>. Esto significó una importante advertencia en la implementación de la agenda y políticas de reforma neoliberal en el Ecuador. De hecho, éste fue el último gobierno en terminar su periodo en Carondelet y de aquí en adelante la crisis del campo político, entendida a través de las relaciones entre Estado y Sociedad (conflicto-consenso-representación), será una constante en lo interno y lo externo. Por lo tanto, dada la brevedad de los gobierno a finales de los noventa e inicios del siglo XXI, esta parte del trabajo solo problematizará la crisis del campo político a partir de sus “incestuosas” vinculaciones entre poder político y poder económico.

En 1996, de la mano del binomio Bucaram-Arteaga se instala la “locura” en la presidencia del Ecuador. Inicialmente su periodo de gobierno concluía en el 2000, pero éste no duro ni seis meses. En su discurso, Bucaram interpelaba a la sociedad recurriendo a los más tradicionales recursos de un populismo vaciado de contenidos por el simple interés de poder. En ese sentido, y de forma mesiánica, pretendía encarnar la “fuerza de los pobres”. Pero en la práctica hizo todo lo contrario y para preparar el camino hacia la convertibilidad, una de sus principales propuestas de campaña, Bucaram:

...aplicó uno de los paquetes de ajuste más duros. Se incrementaron las tarifas de los servicios públicos, se eliminó el subsidio al gas doméstico, se dispuso el cobro en hospitales populares y continuaron los incrementos de los derivados del petróleo, gasolina, diesel. La electricidad [...] durante el gobierno de Bucaram subió en 460% y 552%... (Acosta, 2006: 186)

Por otro lado, este gobierno otorgó representación formal e institucional a ciertos sectores de la más rancia oligarquía y poder financiero, así Roberto Isaías fue uno de los asesores más cercanos de Bucaram, y Álvaro Noboa Pontón, el hombre más rico del país, presidente de la Junta Monetaria. Pero, todas sus iniciativas se truncaron en 1997 con una amplia movilización social que tuvo eco en el Congreso, donde operó un golpe de estado ya

---

<sup>54</sup> La pregunta en torno a Seguridad Social fue la segunda de once preguntas planteadas. Se consultaba textualmente: 2. Derecho a escoger el régimen de seguridad social. ¿Debería incorporarse a la constitución una disposición que diga?: Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia. Todas las preguntas están disponibles en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/preguntas-de-la-consulta-popular-82179.html> (Acceso: 18/05/14). Mientras los resultados se encuentran en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/ecupleb.html> (Acceso: 18/05/14)

planificado, liderado por el PSC bajo la lógica del “gobernar desde el Congreso”, aunque altamente cuestionado por la legalidad de su interpretación constitucional. Posteriormente, “ha rey muerto, rey puesto”, y violando otra vez la constitución, el Congreso posicionó como Presidente interino (figura legal inexistente) a Fabián Alarcón Rivera, hasta entonces presidente del parlamento.

Al ser absolutamente cuestionable el origen de su presidencia, Alarcón ratificó su cargo a través de una consulta popular en mayo de 1997, donde también consultó la voluntad popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente<sup>55</sup> (ANC). La ANC concluyó en 1998, y en ella nuevamente operó la lógica de los “amarres” con “chequera en mano” y los “acomodos cortoplacistas” que dieron la Presidencia del Ecuador a Alarcón, a más de los sonados casos de *piponazgos* en su época parlamentaria (cf. Acosta, 2006: 187).

En 1998, nuevamente el país acude a las urnas. Esta vez el binomio Mahuad-Noboa llega a la presidencia para ejercerla hasta 2002, sin embargo Mahuad es depuesto el 20 de Enero del 2000 a raíz de otra amplia movilización social. Como señala Acosta (2006: 188), esta presidencia “en sus acciones, prefirió atender las demandas del gran capital, marginando, una vez más, a la mayoría de la población”. De hecho, fue conocido como el gobierno de la “*bancocracia*” y entre sus altos funcionarios se enfilaba a Jorge Egas Peña como superintendente de Bancos, quien también fue abogado de Fernando Aspiazú, dueño del quebrado Banco del Progreso y uno de los principales financista de la campaña de Mahuad, Guillermo Lasso, dueño del Banco de Guayaquil, Gobernador del Guayas y Ministro de Economía, Álvaro Guerrero, del Banco La Previsora y Presidente del todopoderoso CONAM, Medardo Cevallos Balda, del Bancomex y embajador en México, Ana Lucía Armijos, alta directiva de la Asociación de Bancos Privados, Ministra de Gobierno, Finanzas y embajadora en España, Carlos Larreátegui, igualmente alto directivo de la Asociación de Bancos Privados y Ministro de Desarrollo Social (Acosta, 2006: 190 y 212). De tal modo que el poder económico-financiero no solo tenía representación institucional, sino que se tomó el poder Ejecutivo, mientras el Legislativo continuaba bajo el dominio del empresariado guayaquileño y su cámara de comercio, representadas en el PSC. El incesto se consuma en el campo político.

---

<sup>55</sup> Todas las preguntas disponibles en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/preguntas-de-la-consulta-popular-1997-112217-112217.html> (Acceso: 19/05/14)

Por lo tanto, no es casual que desde la Presidencia se haya decretado el feriado Bancario en 1999, con lo cual la crisis financiera no tuvo marcha atrás. Entre otras razones, la crisis estalla por la eliminación del impuesto a la renta<sup>56</sup> y la introducción del impuesto del 1% a la circulación de capitales lo cual agudizó las presiones especulativas en el sistema financiero ya liberalizado, y ante la expectativa de los efectos de este impuesto, varios agentes económicos decidieron comprar dólares para sacarlos del país en el momento más crítico de la economía nacional (Acosta, 2006: 189). En este contexto, a contrapelo del ideologizado discurso del mercado libre y desregulación del sistema financiero, reaparece la visión corporativa del Estado como empresa de reparaciones del sistema capitalista nacional (o caja chica), solo que esta vez posee toda la legalidad del caso ya que a fines de 1998 Mahuad, bajo recomendación del FMI, creó la Agencia de Garantía de Depósito (AGD) como parte de la “Ley de Reordenamiento en materia económica, en el área tributario-financiera”<sup>57</sup>. Entre sus funciones la AGD asumía la garantía del pago de la totalidad de saldos de depósitos y otras captaciones, nacionales y extranjeras, realizados por las instituciones del sistema financiero nacional<sup>58</sup> (art. 21). Fue así que:

A cuenta de créditos de liquidez, en términos netos, el Estado entregó a la banca [...] unos 900 millones de dólares desde agosto hasta marzo de 1999; otros 1.400 millones en bonos de la AGD los dio a partir de diciembre de 1998; en marzo de 1999 congeló en toda la banca los depósitos de los clientes por unos 3.800 millones [...] a lo cual se añaden más de 2.300 millones entregados, por diversos conceptos (incluida la conversión de deuda en capital a favor del Filanbanco) en el año 2000. A esto se suman los 300 millones en nuevo bonos para Filanbanco y casi 100 millones en capitalización del Banco del Pacífico, recursos entregados en 2001 para que estos bancos cumplan con las exigencias legales del 9% de patrimonio técnico sobre activos y contingentes ponderados por riesgo (Acosta, 2006: 213).

Seguido de la reducción o eliminación de los impuestos directos progresivos (impuesto a la renta) se aumentaron los impuestos directos regresivos (IVA- pasó del 10% al 12%), el precio de los derivados de petróleo, las tarifas de electricidad, etc., todo lo que dirigía

---

<sup>56</sup> Si bien ya Febres Cordero había eliminado el impuesto a la renta en los ochentas, su desaparición duró poco y fue reintroducida ese mismo año. En esta ocasión Jaime Nebot del PSC propone la misma ley.

<sup>57</sup> *Registro Oficial*, No 78, 1998.

<sup>58</sup> Los bancos beneficiados fueron los siguientes: Banco Continental (1995); Solbanco, Prestamos, Filanbanco, Tungurahua (1998), y en 1999 Filancorp, Finagro, Azuay, Occidente, Progreso, Bancomex, Crediticio, Bancounión, Popular, Previsora, Pacífico (Acosta, 2006: 213-214).

nuevamente la carga de la crisis hacia los estratos medios y bajos (*cf.* Acosta, 2006: 189 y 224). De hecho, durante el gobierno de Mahuad el conjunto de la política económica se estructuró sobre la eliminación de subsidios por lo que en política social se creó un mecanismo de transferencia directa de recursos (no contributivo) denominado Bono Solidario dirigido a madres, ancianos y discapacitados<sup>59</sup>.

Ante la amenaza inminente de destitución producto de la movilización social, el gobierno dio paso a una nueva reforma tributaria impulsada por partidos de centro-izquierda y sectores sociales. Con ella retornó el impuesto a la renta, se establecieron algunas exenciones al IVA, se redujo el precio de los combustibles, se sanciona a los evasores de impuesto, etc. Sin embargo, resulta curioso que mientras internamente se cumplía con demandas parciales de amplios sectores sociales principalmente de izquierda, hacia el exterior Mahuad autorizaba el establecimiento de la base norteamericana en Manta y votaba contra el levantamiento del bloqueo a Cuba (*cf.* Acosta, 2006: 191).

El desenlace final de la crisis financiera fue la pérdida del Sucre que había sido la moneda nacional del país durante 115 años, y con ella la capacidad del Estado para contar con política monetaria, herramienta fundamental de cualquier política económica. Así, cuando en el año 2000 asume la presidencia por mandato constitucional Gustavo Noboa, se alinea a la dolarización y es él quien la aplica. Además, como complemento de la renuncia al sucre, el flamante presidente planteó una serie de reformas económicas para acelerar el ajuste, entre las cuales se revivían los intentos de privatización de la seguridad social y la profundización en políticas de flexibilización laboral, con el respectivo beneplácito del FMI (TROLE II) (*cf.* Acosta, 2006: 192).

Con el fin de dar sustento legal al nuevo Régimen Monetario, es decir a la libre circulación del dólar en el país como moneda oficial, Noboa expide la “Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador”<sup>60</sup> (TROLE I), y la dolarización, ahora sí, queda consumada. Finalmente, y para conservar la estructura de este capítulo, se presenta un cuadro con los principales proyectos y programas sociales implementados a inicios del siglo XXI.

---

<sup>59</sup> No profundizamos en el Bono Solidario ya que sobre éste será se realizará el estudio de caso en el tercer capítulo.

<sup>60</sup> *Registro Oficial*, No 34, 2000.

**Cuadro 3. Proyectos de Inversión Social: Programas Prioritarios 2000-2002.**

| <b>Sector</b>                | <b>Programa</b>  |
|------------------------------|--|
| Educación                    | Redes amigas<br>Mochilas, textos y aulas escolares<br>Mejoramiento escuelas unidocentes<br>Educación intercultural bilingüe<br>Alimentación escolar – PAE  |
| Bienestar social             | Nuestros niños<br>Operación rescate infantil – ORI<br>Beca escolar<br>Crédito productivo solidario<br>Bono solidario<br>Comedores comunitarios   |
| Salud                        | Medicamentos genéricos<br>Unidades móviles de salud<br>Maternidad gratuita<br>Programa nacional de alimentación y nutrición PANN 2000<br>Plan ampliado de inmunizaciones – PAI<br>Control epidemiológico – tuberculosis<br>Control epidemiológico – malaria y dengue |
| Desarrollo urbano y vivienda | Vivienda campesina<br>Vivienda urbano marginal<br>Vivienda para beneficiarios del bono solidario<br>Agua potable y saneamiento ambiental   |

Fuente: Vásquez *et.al.*, 2005: 63.

En síntesis, el itinerario neoliberal de los noventa e inicios del siglo XXI no solo desmanteló las capacidades de regulación estatal satanizando su rol en el proceso de desarrollo nacional equitativo, con redistribución de la riqueza vía política social, sino que produjo la legítima respuesta de varios sectores sociales que por la incapacidad del campo político y sus agentes de articular demandas y universalizarlas, han encontrado en la movilización social y acción colectiva la posibilidad democrática de generar propuestas políticas “alternativas” frente a la visión de Estado impulsada durante los últimos años.

### **2.3 Desmoronamiento del régimen político neoliberal y surgimiento de los Forajidos.**

Sin lugar a dudas, a lo largo de este último periodo democrático la acción colectiva y la movilización social han marcado profundamente la vida política del Ecuador. Si bien los actores, sus demandas y la intensidad del conflicto varía a partir de los ochentas, cuando la bandera de lucha fue la del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), hasta los noventa, con la consolidación del Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), el proceso de resistencia frente a la implementación del modelo neoliberal, su aparente

consenso modernizador, el ajuste estructural y sus políticas públicas, ha sido constante en la sociedad civil ecuatoriana, independientemente de quien lo organice o respalde.

Es así que, recuperando la figura del *pueblo social* se derrocan tres gobiernos de manera consecutiva: Abdala Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). Ante este pronunciado ciclo de movilización social, los análisis académicos han enfatizado en la existencia de una “*crisis orgánica del régimen político*”<sup>61</sup> (Páez y Ramos, 2010: 2), que encuentra su fundamento en los “*diferendos constitutivos de la democracia ecuatoriana*” expresados en la permanente disputa entre las fuerzas consolidadas -partidos políticos que han dominado la escena democrática desde 1979- y los actores emergentes -nuevas organizaciones y movimientos políticos y sociales- del campo político nacional (cf. Ramírez, 2011: 71). Dentro de esta histórica tensión democrática, el caso de los forajidos es el ejemplo más paradigmático de organización social motivada por la deconstrucción material y simbólica en la relación Estado-Sociedad.

Al contrario de lo que sostiene cierta ciencia política local conservadora (Osvaldo Hurtado, 1993), estos procesos sociales no son producto de una ingobernabilidad innata del país o de la fragilidad de sus instituciones democráticas *per se*. La deconstrucción de la relación Estado-Sociedad surge como un efecto netamente relacional entre los comportamientos característicos del campo político ecuatoriano y su aceptación/desgaste en el espacio social entendido como campo de vida global, de lo común a todos. Específicamente, la estrategia de “gobernar desde el Congreso” y las disputas de poder interclasista que instrumentalizan las instituciones y los poderes del Estado reduciendo la ley a los votos, no solo afectaron el ejercicio de gobierno por parte de quienes administraban el ejecutivo en cada coyuntura, sino que erosionaron progresivamente la legitimidad del conjunto del régimen político, las instituciones y sus poderes constituidos, a través de dos limitantes generadas al interior del campo político: 1) la necesidad del ejecutivo de fabricar coaliciones parlamentarias volátiles que le permitan aprobar iniciativas legales centrales en su proyecto político; y 2) la sistemática incapacidad de éste campo para sintonizar y articular demandas sociales en un discurso y práctica política coherente (ética política), que responda a las necesidades de

---

<sup>61</sup> Según Páez y Ramos, ésta crisis del régimen político está compuesta por: “crisis de legitimidad institucional y crisis del sistema político; estos es de los sistemas de mediación entre la sociedad y la forma del Estado, representada en la articulación regional e interétnica” (2010: 2).

bienestar mínimas de la población en el marco de una verdadera consolidación de lo público como garantía de derechos, más no de exigencias internacionales. Ambas limitantes se despliegan a plenitud durante el gobierno de Lucio Gutiérrez.

Para alcanzar la presidencia Gutiérrez, ex-coronel de las Fuerzas Armadas y coautor del golpe de Estado contra Mahuad junto a la CONAIE, pacta una alianza con varios sectores de izquierda (movimientos sociales urbanos y rurales) aglutinados en Pachakutic (PK). Esta alianza se concreta sobre la base de una agenda “anti-yanquis” y de soberanía nacional en términos de finanzas y política exterior, sin embargo, después de siete meses de un gobierno caracterizado por prácticas absolutamente incongruentes con lo inicialmente pactado y con su discurso progresista, la coalición desaparece<sup>62</sup>.

Si bien la cuota política de PK estuvo al más alto nivel del poder ejecutivo con cuatro carteras de estado bajo su directa administración (Turismo, Educación y Cultura, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores; sin contar secretarías y subsecretarías), Gutiérrez se reservó dos áreas estratégicas: la económica y la energética. Esta repartición le permitió burlar sin mayor problema las orientaciones programáticas acordadas, y empezar a revelar su agenda particular sustentada en el acercamiento con el FMI y la embajada estadounidense para, en el primer caso, continuar afanosamente la implementación del modelo neoliberal vía cartas de intención<sup>63</sup> y, en el segundo caso, presentarse como el mejor aliado de EEUU en el marco del Plan Colombia.

---

<sup>62</sup> Al respecto, Augusto Barrera (2004), en un sugerente libro titulado “Entre la Utopía y el Desencanto. Pachakutik en el Gobierno de Gutiérrez”, señala: “Era la primera vez en la historia de país que sectores sociales y políticos secularmente excluidos –el Movimiento Indígena y los movimientos populares- y fuertemente críticos respecto de las políticas neoliberales impulsadas en las últimas décadas, ganaron las elecciones y en esa condición asumieron funciones de gobierno. La candidatura ganadora expresaba, supuestamente, las fuerzas de un proyecto nacional, soberano, inclusivo [...] La actitud inconsecuente del coronel Gutiérrez hizo perder al país una oportunidad de profundizar su proceso de democratización y rescatar el Estado del corporativismo elitista monopólico, de la componenda y la corrupción. Queda entera la tarea de construir un proyecto nacional...”(s/p).

<sup>63</sup> Este punto es importante reforzar con lo que señala Fernando Buendía, ex asesor del Ministerio de Economía y Finanzas, en el sentido que: “Las veintidós acciones y reformas que contempla la Carta de Intención están en directa correspondencia con el documento Despoliticemos la Economía, que fue elaborado por Mauricio Pozo, Abelardo Pachano, Walter Spurrier y César Robalino, con fecha 15 de agosto del 2002, para entregarlo a los candidatos presidenciales. De tal manera que en la negociación con el Fondo Monetario Internacional ocurrió un “contrabando programático” que echó al tarro las propuestas de la alianza y operó sobre la carta que intento firmar Noboa, la misma que fue asesorada por los personajes señalados” (2004: 71).



Una vez disuelta la alianza con PK, Gutiérrez no solo pierde el respaldo social de los sectores de izquierda, también sacrifica la cuota parlamentaria que hasta ese momento le permitió contar con cierto margen de maniobra e independencia ante los tradicionales partidos políticos ecuatorianos. Así, el escenario parlamentario deviene en una *sui generis* convergencia entre el PSC, ID y PK, con un único fin compartido: derrocar a Gutiérrez. Desde mayo del 2004 las líneas comunes de esta convergencia política se publicitan en medios de comunicación que señalan:

Las bancadas del PSC, ID, Pachakutic, MPD, radicalizaron ayer sus posturas. E incluso pronosticaron que entre junio y julio «seremos espectadores de cambios drásticos en el país».(...) El diputado alterno de León Febres Cordero ratificó que el Congreso deberá actuar cuando el pueblo se movilice. Y repitió las palabras del líder socialcristiano de que el Jefe de Estado puede salir por abandono del poder. Estos bloques además, anunciaron que en los próximos días mantendrán reuniones internas para definir la causal de una destitución. Ese es el caso de la bancada del PSC, que se reunirá el lunes en la casa de Febres Cordero. Así como el de la ID. (El Comercio, *La salida de Acosta no apacigua al Parlamento*, mayo 2004. En Ramos M, 2005: 26)

Efectivamente, el intento de destitución se ejecuta en octubre del 2004, sin embargo, los partidos que coincidían con este fin se lanzaron a la aventura sin contar con los votos suficientes en el Congreso (Unda, 2005: 130). Ante esto, la recomposición de fuerzas internas en el parlamento no se hizo esperar y bajo el conocido “camisetazo” Álvaro Noboa y su Partido de Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN), junto con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de Abdala Burcaram, se alinean a Gutiérrez formando una “mayoría institucional” que con una antojadiza interpretación de la Constitución procede a destituir a los ministros jueces de la Corte Suprema de Justicia (donde la mayoría era del PSC e ID) nombrando otros magistrados a fines a la nueva mayoría. Lo mismo ocurre en el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal de Garantías Constitucionales. El contragolpe concluye en enero del 2005, cuando Omar Quintana (PRE) alcanza la presidencia del Congreso. Pero, esta disputa de poder nada tenía que ver con el espacio social global y sus demandas, o con la ejecución de una agenda de gobierno diferenciada en cuanto a macro-objetivos económicos o sociales, para variar el conflicto:

...expresaba una pugna entre dos grupos de poder, una pugna inter-oligárquica entre un sector que había venido controlando los aparatos de Estado casi desde el

inicio del “retorno a la democracia” en 1979 y otro que pugnaba por reemplazarlo, ambos vinculados con poderosos intereses económicos. La izquierda se había dividido, sumándose unos al grupo tradicional (Pachakutik) y otros al grupo emergente (MPD y PS-FA) (Unda, 2005: 131).

En todas las destituciones ocurridas a raíz de la movilización social el denominador común ha sido que la resolución del conflicto se ha encauzado institucionalmente, respetando o no el marco jurídico vigente, pero siempre reconociendo cierto valor y legitimidad a los poderes políticos constituidos democráticamente en un sistema institucional que, por un lado, permitía un recambio político organizado en los límites del poder formal y, por el otro, reconocía y procesaba parcialmente grandes demandas sociales en momentos de desborde social. En este sentido, recuperando el trípode I-O-T de Touraine y los tipos de luchas que se conforman con su variación, se puede argumentar que las disputas políticas de esos años transcurrían en el nivel de las luchas afirmativas, las reivindicaciones puntuales y su universalización en el Estado (especialmente gráfico 3). Un ejemplo claro está en la Constitución de 1998 y el reconocimiento que da al carácter multicultural del Estado-Nación donde, sin declarar la plurinacionalidad (demanda histórica del MIE), se refuerzan los derechos colectivos, derechos sociales y de participación política (*cf.* Ramírez, 2011: 71).

Precisamente es en la línea institucional que Gutiérrez, sus aliados y su oposición esperaban procesar el conflicto social. Unda (2005) reconstruye esa coyuntura y señala:

La nueva mayoría gobiernista se motejaba de “institucional”; también institucional era la oposición. E institucional era asimismo el campo de batalla. Todo se movía en el Congreso, alrededor de las cortes y de los tribunales. Era un juego dentro del mismo campo, entre quienes han venido constituyendo el *establishment*, por un lado, y los advenedizos, por el otro (131).

Ni ellos, ni nadie, dimensionó que en esta ocasión, por más institucional que fuera el campo de batalla para los agentes políticos formales, las fuerzas del espacio social desbordarían con su accionar los procedimientos y mecanismos institucionales de resolución del conflicto que terminaban en su autocontención a través de la sucesión del poder interclasista, más uno que otro procesamiento de demandas sociales. De este modo, los intentos de movilización social realizados por el bloque de oposición a través de los gobiernos locales bajo su mando (Quito y Guayaquil) no tuvieron la acogida esperada, y en una errada

lectura Gutiérrez asumió que el respaldo popular estaba de su lado. Exactamente lo mismo ocurría del lado de los actores emergentes, quienes esta vez tampoco pudieron absorber orgánicamente y capitalizar la acción colectiva en lo que llamaban el “*polo alternativo*”, con lo cual la crisis de legitimidad se extendía a cualquier tipo de representación política, estatal o social.

Mientras tanto, la nueva Corte Suprema de Justicia presidida por Guillermo Castro Dáger (PRE) declara la nulidad de los procesos en contra de Bucaram, Dahik y Noboa, viabilizando su retorno. En términos simbólicos, al traer del exterior a dos de los peores referentes del periodo anterior se terminó de desafiar al pueblo-social, en especial al quiteño. Posteriormente aparece un nuevo elemento que caldeó los ánimos: el 15 de abril el gobierno decretó el estado de emergencia exclusivamente para Quito y, en el mismo decreto, cesaba la Corte Suprema de Justicia que ellos mismo habían posicionado. Con todo esto se pretendía calmar los ánimos en la capital, pero el objetivo no se logró y las manifestaciones continuaron y aumentaron su intensidad (*cf.* Unda, 2005: 133).

En este escenario, donde el hastío a las formas tradicionales de hacer política y canalizar demandas era generalizado, la autoconvocatoria fue la estrategia que articuló la movilización social de carácter más espontáneo que organizado (léase inorgánico). El canal comunicacional elegido fue radio “*La Luna*”: aquí la espontaneidad encontraba su eco social en términos horizontales y deliberantes. De hecho, es tan curioso el caso de los forajidos que dentro del mismo movimiento se rechazó “el ser representados”, “el que alguien abanderé el proceso”.

Entonces, las demandas no eran parciales, tampoco se trataba de reconocer tal o cual particularidad o ceder en tal o cual derecho reivindicativo. Era la democracia representativa, electoral, y su correlato, los movimientos sociales como espacio de organización, los que estaban minados en su propio fundamento. Solo así se entiende que el grito de lucha haya sido “Que se vayan Todos”, ya no el presidente y sus aliados.

En este escenario social, cabe preguntarse ¿qué tipo de legitimidad está detrás de la deconstrucción en la relación Estado-Sociedad, en la crisis de representación extendida? Una interpretación válida para identificar el fondo del desencanto social vivido en el proceso de los forajidos ésta en los cuestionamientos planteados por Mario Ramos respecto al sentido de organización mismo:

El pueblo ecuatoriano, que ha demostrado suficientes veces que cuando hay que levantarse se levanta, ahora se pregunta ¿para qué?, ¿de qué va servir mi protesta?, ¿quién es capaz de canalizarla efectivamente? Y, sobre todo, ¿quién tiene ahora la capacidad de concretar esa protesta en logros políticos en la línea de conseguir un país soberano y verdaderamente democrático? (2005: 25)

De este modo, no se está frente a una crisis de legitimidad en la acepción weberiana del término con sus variantes: carismática, tradicional o racional; parecería ser una crisis de legitimidad de rendimiento<sup>64</sup>, de gestión y enfoque de la política pública, no desde la técnica de decisión, sino desde la misma comprensión ideológica y su ponderación de los temas sociales relevantes, de las mediaciones entre Estado-Sociedad-Mercado. Y esto tampoco significa que una vez localizadas las demandas sociales en la esfera estatal, estas sean procesadas en toda su dimensión original, como ya se señaló, una vez que la demanda ingresa en la esfera estatal ésta se “reconvierte” por efectos del poder simbólico envuelto en su mismo procesamiento. Cosa similar ocurre con los campos de conflictividad.

Finalmente, el conflicto de los forajidos retorna críticamente a lo institucional y se cierra momentáneamente con la sucesión constitucional encarga a Alfredo Palacio. Pero no queda duda que, una solución democrática profunda queda pendiente en el clima estructurante del espacio social y sus agentes.

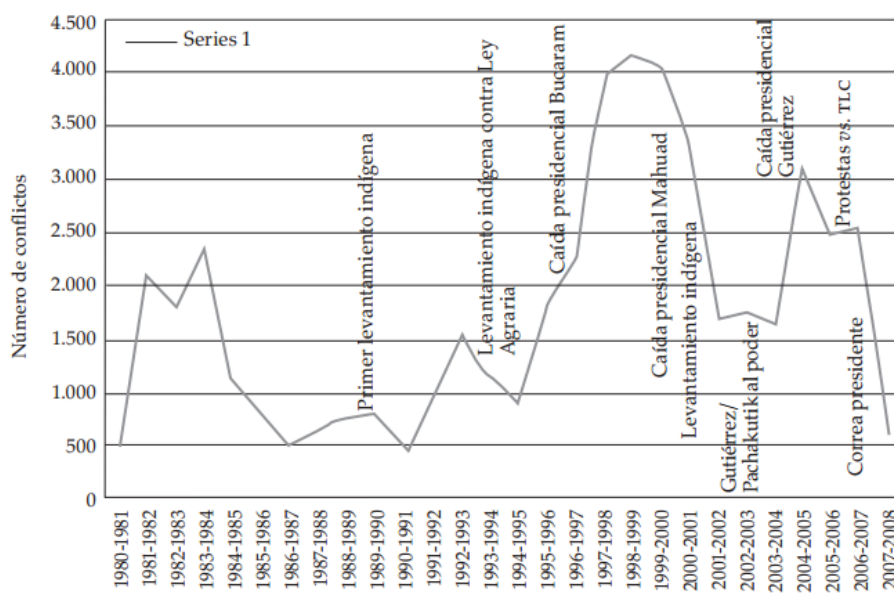
---

<sup>64</sup> La idea original es planteada por A. Minteguiaga y G. Ubasart en su artículo titulado “*Ecuador: Cuando la Legitimidad de Rendimiento Importa*” En <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/cuando-la-legitimidad-del-rendimiento-importa.html> (Acceso 26/05/14).

### 3. CAPÍTULO III- Recomposición del Régimen Político, Transformación del Estado y Políticas Públicas: Bono de Desarrollo Humano (BDH).

Durante al menos dos décadas, el Estado ecuatoriano transitó el sendero neoliberal trazado por el FMI, e instrumentado gracias a sus “correas de transmisión interna” ubicadas en la cima del campo político nacional. Si bien el orden constitucional y los continuos procesos electorales conferían legalidad y legitimidad tanto al ordenamiento democrático que posibilitó la “toma del poder estatal” a ciertos sectores sociales articulados al capital económico, financiero y empresarial del país, así como a las decisiones y legislación derivada de su muy particular visión y división del mundo social, desde mediados de los noventa el largo periodo de suscripción de cartas de intención y ajuste estructural se vio acompañado por una ascendente espiral de conflictividad sociopolítica (gráfico 9) que finalmente devino –valga la cacofonía- en la “democratización de la democracia” nacional, acaecida en las calles bajo distintas formas de acción y participación política.

**Gráfico 9.- Ecuador: Conflictividad sociopolítica 1982-2008**



Fuente y elaboración: Ramírez (2010: 89)

Dentro de esta pronunciada etapa de conflictividad, la conocida “rebelión de los forajidos” determinó el momento más claro de ruptura social (simbólica y material) con el orden democrático interno, que se expresó en el ocaso del sistema de representación, sean movimientos sociales o partidos políticos, y del conjunto de los poderes legalmente constituidos e institucionalizados. Ante este escenario de tensión sociopolítica, el paso de lo latente hacia lo manifiesto en la *crisis orgánica del régimen político nacional* era evidente.

De forma similar, a finales de los noventa el poder político y la correlación de fuerzas en el ámbito regional se modifican, teniendo como primer hito el ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela (1999). Así, un nuevo ciclo político surgía en América Latina con la emergencia de gobiernos nacional-populares autodefinidos de izquierda progresista, los cuales convergen en el cuestionamiento hacia la agenda político-económica derivada del CW y el ajuste estructural del FMI, mientras proclaman el retorno del Estado como actor clave en los procesos de desarrollo y re-distribución de la riqueza nacional.

Frente a éste viraje político-ideológico, regional y nacional, los análisis académicos -a favor o en contra- han tenido un punto común en el entendimiento de los procesos de transformación estatal y geopolítica al calificarlos como *posneoliberales*, o al aducir que el actual tránsito histórico de América Latina pasa por un momento *posneoliberal*. Si bien estas interpretaciones abarcan lecturas románticas<sup>65</sup> y desencantadas<sup>66</sup> sobre el *posneoliberalismo*, lo cierto es que los dispositivos, ponderaciones y relacionamientos que estructuran el trípede

---

<sup>65</sup> En la línea romántica del entendimiento *posneoliberal* en América Latina se encuentra a Emir Sader, quien dice: “No es entonces el Partido Socialista, ni el Partido Comunista; no es el socialismo que dirigen los procesos más avanzados del continente, pero cuanto más elementos tenga el anti-neoliberalismo de anti-capitalismo, más socialismo puede construirse. Esa es la disputa: el posneoliberalismo es el campo de negación del capitalismo en su fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. El posneoliberalismo, al contrario, afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía y ahí se da la disputa fundamental de nuestro tiempo, en que América Latina es el escenario más importante, el eslabón más débil de la cadena neoliberal” (2008: 47).

<sup>66</sup> Por el lado de las lecturas desencantadas del entendimiento *posneoliberal* encontramos a Natalia Sierra quien argumenta: “Es necesario tener en cuenta que el neoliberalismo es fundamentalmente una forma de dirección política que se articula en torno a los principios formales de la economía mercantil. En este marco analítico deben ser leídos los nuevos gobiernos de América Latina, así como el proceso que han iniciado...que para efectos de una mejor comprensión vamos a encuadrarla en lo que muchos analistas llaman pos-neoliberalismo...” (2011: 2). También se puede mencionar a Pablo Dávalos, quien señala: “Ese momento de la historia que continúa al neoliberalismo pero desde una visión diferente de la violencia, lo denominó como “posneoliberalismo”. La violencia del capitalismo tardío, en América Latina, en consecuencia, se ha transformado en una violencia posneoliberal...” (s/f: 2).

Estado-Mercado-Sociedad han transmutado durante ésta última década con marcadas rupturas, continuidades y por supuesto contradicciones.

Es en este marco interpretativo que se inscribe el presente capítulo, donde se pretende recrear, en un primer momento, la recomposición del régimen político ecuatoriano en referencia a los procesos y demandas sociales antecedentes para, en un segundo momento, aterrizar en el nivel más específico y operativo de la transformación estatal expresada en la (re)composición del régimen de bienestar y la ejecución de políticas sociales. Para esto último se realizará un estudio de caso sobre el Bono de Desarrollo Humano (BDH), de origen claramente neoliberal y vigente hasta el día de hoy.

### **3.1 El régimen político ecuatoriano y su recomposición: de los movimientos sociales al poder estatal.**

Desde las propuestas teóricas elaboradas para el análisis del discurso y su capacidad hegemónica, hasta en las apuestas por capturar las razones prácticas detrás del relacionamiento en la acción social conjunta, un elemento analítico resulta ser fundamental: el sentido de lo *universal* y su capacidad de *universalización*.

Al procurar realizar un análisis sociopolítico de la transformación estatal que parta de su campo político, y considerando además que el Estado es un meta-capital del espacio social global que por tanto ocupa un lugar privilegiado en éste, el sentido y la capacidad de universalización de los principios de visión y división del mundo social, de los habitus y lenguajes simbólicos que conforman, adquiere especial relevancia en esta investigación. Como se indicó en el capítulo uno, el campo político no está totalmente autonomizado del espacio social y sus contingencias, por el contrario, se fundamenta en una permanente referencialidad social que consolida la relación profesional-profano sobre la base del reconocimiento de un capital simbólico que permite legitimar y, especialmente, representar en la arena política aquellos principios de comprensión y relacionamiento (objetivos y subjetivos) que median entre los agentes y el mundo social. En este prisma relacional del campo político, las disputas por el control del Estado se muestran como:

[...] luchas simbólica y políticas sobre el *nomos* (*nomos* viene del verbo *émo* que quiere decir realizar una división, una partición; se lo traduce ordinariamente como «la ley», pero es también, más precisamente [...] el

principio de visión y división fundamental que es característico de cada campo) [...] Dicho de otra forma, los principio de división no tienen nada de gratuitos. Son constitutivos de grupos y por tanto de fuerzas sociales. La política es la lucha por las ideas pero por un tipo de ideas del todo particular, a saber las ideas-fuerza, ideas que dan fuerza funcionando como fuerza de movilización. Si el principio de división que propongo es reconocido por todos, si mi *nomos* se convierte en el *nomos* universal, si todo el mundo ve el mundo como yo lo veo, yo tendría tras de mí toda la fuerza de las personas que comparten mi visión (Bourdieu, 2000: 15).

La lucha política por las ideas y su capacidad/incapacidad de representar las fuerzas del espacio social a través de la universalización de un *nomos* particular desde el campo político, puede revelar un problema subyacente a la democracia representativa y su práctica colectiva determinada por el fundamento electoral sobre el que se asienta. Específicamente, la agregación de votos entendida como la técnica de decisión apropiada para la distribución social de los poderes estatales en los agentes que logran movilizar las fuerzas sociales necesarias, no garantiza de ninguna manera el cumplimiento efectivo de sus agendas de gobierno o de sus propuestas de campaña una vez dentro del poder formal, incluso si estos agentes que están en disputa provienen de los movimientos sociales, o si al menos han experimentado con la acción colectiva.

Si ya Rosanvallon identificó y criticó la *ficción fundadora* (mayoría = unanimidad) detrás de estas formas democráticas, en la misma línea también resulta válido sospechar que al ingresar en el campo político existe la inminente posibilidad que los mandatarios sustituyan los intereses de quienes dicen representar (mandantes) por sus intereses particulares para, en el ejercicio del monopolio legítimo de las herramientas de producción e institución del interés político-simbólico, imponerlos como si estos representaran el interés común (*cf.* Bourdieu, 1982: 4-5). Efectivamente, éste desplazamiento del interés general (lo universal) por el interés particular, instrumentalizando la institucionalidad estatal y funcionalizando la política pública, fue lo que sucedió en el Ecuador. Mario Unda (2005) condensa lo sucedido con una particular intensidad enunciativa, al indicar que:

[...] las instituciones se han ido alejando cada vez más de la gente del común. Por una parte, porque son prácticamente asaltadas por quienes hacen del ejercicio de la política un vulgar asalto del Estado y un reparto del botín a los ojos de todo el mundo; corrupción, que le dicen. Pero, por otro lado, porque también ha sido evidente cómo el Estado se ha convertido en instrumento dócil de los intereses



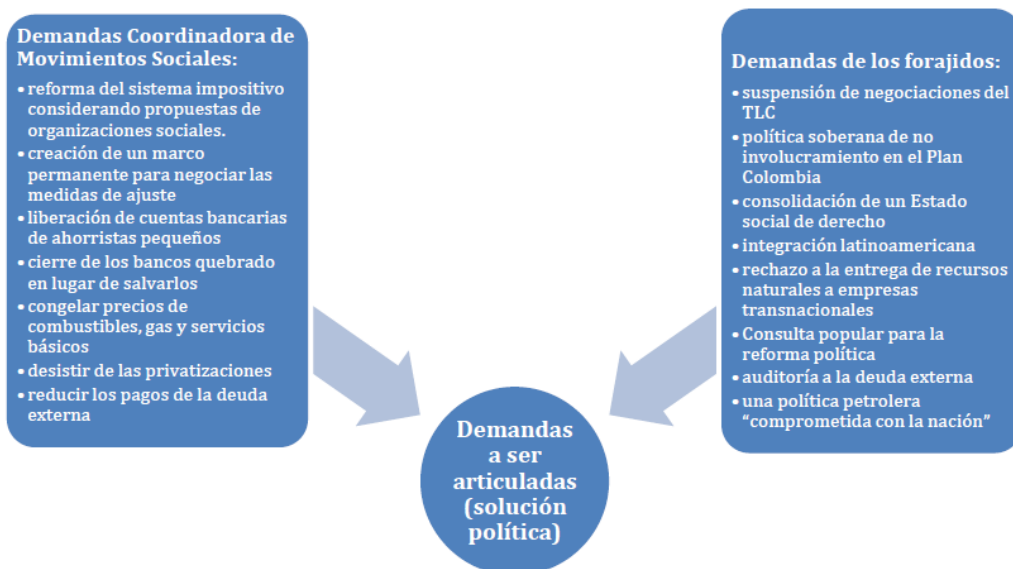
particulares de los grandes capitales [...] y la política norteamericana en la región (135).

No obstante, en este escenario donde lo público es absorbido por la lógica de lo privado, donde la democracia no alcanza a garantizar el adecuado funcionamiento institucional y mucho menos la garantía de derechos sociales y sus mínimos fundamentales, cabe preguntarse: ¿Cuáles fueron estas demandas, estos principios de visión y división del mundo social, esta apuesta por otro sistema de acción histórico que articulaba el sentido de lo político por fuera del andarivel institucional, por fuera del campo político instituido electoralmente y por ello supuestamente legitimado?

Mientras desde la formalidad del poder instituido gran parte de las disputas políticas en estas dos década se resumen en la repartición interclasista del botín estatal generado por el proceso de privatización de sectores estratégicos, o en la pugna por el recambio social en los grupos dominantes del campo político, por el lado de la organización social que articuló el desborde ciudadano, el análisis se vuelve más complejo ya que a través dos momentos relacionados, aunque bien diferenciados: 1) el primer momento (1995-2002) es de carácter afirmativo frente al régimen político en tanto este posee capacidad de intermediación partidista para el procesamiento de demandas, aquí la organización social se dio dentro de la estructura orgánica que por aquel entonces proveía el MIE, con la CONAIE y la CMS como sus plataformas más visibles; y 2) en el segundo momento (2002-2006), más apegado al sentido de crisis, la acción colectiva rompió definitivamente con cualquier estructura organizacional de intermediación política que se atribuyera la representación formal del hastío producido por las prácticas de los partidos tradicionales y la institucionalidad estatal ejecutora. Aquí, surgen espacios de participación política alternativos como las asambleas barriales, o la radio (La Luna) como plataforma comunicacional deliberativa y horizontal, etc.

Lo común de ambos momentos: la crítica al neoliberalismo como totalidad, como sistema de acción histórico (Touraine) dirigido desde el Estado, lo distintivo: su intensidad simbólica y la resolución del conflicto, es decir, los términos de relacionamiento Estado-Sociedad-Mercado. La distinción entre carácter afirmativo y sentido de crisis en la disputa política, se visibiliza en el alcance de sus demandas:

**Gráfico 9.- Demandas Sociales 1995-2005.**



Fuente: Zamosc y Ramos 2005; Elaboración: Carmel, V (2013)

La pérdida de capacidad organizacional experimentada por el MIE en el segundo momento radicó en los efectos internos y externos que produjo su paso por el poder formal, cuando llegaron a ser gobierno con la victoria de Lucio Gutiérrez (2002), auspiciada bajo una coalición con el Partido Sociedad Patriótica (PSP)<sup>67</sup>. A pesar que varios sectores del campo progresista nacional miraban con reserva la alianza programática del MIE–PK con ex militares (PSP), se avizoraba al menos una cierta posibilidad de cambio en el modelo económico (Ramírez, 2011: 79). Pero, como se dijo, la alianza fue sistemáticamente burlada por el PSP, lo cual aceleró la división interna del movimiento y, en lo externo, modificó la percepción ciudadana sobre el MIE, donde, parafraseando a Ramírez (2011), los indígenas pasaron de ser la vanguardia de la resistencia social, a los responsables del ascenso de un gobierno que no

<sup>67</sup> Para comprender la conformación de esta coalición, se debe recordar que en el derrocamiento de Mahuad (2000) existió un acercamiento entre la CONAIE (MIE) y un sector militar, donde el más visible fue Lucio Gutiérrez. De hecho: “Los nexos entre el ejército, los movimientos sociales y partidos de izquierda no eran nuevos. Ciertas convergencias anti-privatizadoras y la presencia militar en programas de desarrollo rural los habían acercado. Coincidían, además, en la defensa de las políticas de desarrollistas de los setentas, la condena al sistema de partidos, y el rechazo al empobrecimiento generalizado” (Ramírez, 2010: 76).

sólo reeditó las tradicionales formas de acción política sino que frustró las expectativas de desmontar el modelo neoliberal (80).

La combinación de ambos factores sacrificó la capacidad del MIE para extender (universalizar) su programa político más allá de las reivindicaciones étnicas, tal como ocurrió en el activismo anti-neoliberal que durante 1995-2002 les permitió llegar a sectores urbanos y mestizos mediante la articulación de nuevas y viejas estructuras organizacionales de izquierda (CMS) en una agenda política que conjugaba demandas identitarias, clasistas y ciudadanas (*cf.* Ramírez, 2011: 73). Una vez fuera del gobierno, las relaciones entre CONAIE y PK quedaron fracturadas, al igual que las relaciones entre mestizos, indígenas y amazónicos<sup>68</sup>, lo que permitió el posicionamiento interno del discurso “etno-radical”, según el cual los problemas del movimiento se originaban en el abandono de su agenda étnica inicial y del proyecto de construcción del estado plurinacional (Ramírez, 2011: 81). Por lo tanto, el repliegue del MIE hacia ideas-fuerza más restringidas relegó de forma definitiva a los sectores urbanos-mestizos<sup>69</sup>, mientras la CONAIE trataba de recuperar el control de PK.

Para sostenerse en el poder, Gutiérrez generó un escenario político donde amenazas, sobornos, y golpes bajos resquebrajaban las mínimas garantías del ejercicio de la soberanía popular, evidenciando el *modus operandi* de los agentes sociales dentro del campo político. Así, con un MIE absolutamente debilitado, surge una nueva movilización social que condensa la ya mencionada ruptura social frente a cualquier estructura organizacional de intermediación política y representación social. La lucha no era solo para contrarrestar la intervención del Ejecutivo en la Justicia, y sus maniobras en el Legislativo, sino para cuestionar la legitimidad del conjunto de poderes democráticos socialmente instituidos (*cf.* Ramírez, 2011: 81).

---

<sup>68</sup> Un ejemplo claro está en la posterior candidatura presidencial de Antonio Vargas y la creación del partido Amauta Jatari, puramente amazónico, para impulsarla.

<sup>69</sup> El repliegue de sectores urbanos-mestizos expresados en la CMS ocurre desde 2001, cuando: “Para las acciones de enero-febrero 2001 la CONAIE alcanzó un acuerdo con todos los frentes y organizaciones indígenas campesinas, mientras se distanciaba de los sectores urbanos [...] Paradójicamente, el eje de la plataforma de lucha era marcadamente clasista y buscaba el respaldo, bajo el lema “nada solo para los indios”, de los sectores de medianos y bajos recursos económicos, independientemente de su adscripción étnica [...] De cara a las elecciones generales del 2002 [...] las fricciones internas, sin embargo, no parecían cesar. En el seno de la CONAIE, las tendencias más “indigenistas” y “pragmáticas” ganaron protagonismo [...] El II Congreso de PK (09-2001), mientras tanto, expulsó a altos representantes de la CMS. La incidencia de la coordinadora dentro del movimiento disminuiría, en adelante, de modo considerable” (Ramírez, 2011: 77-78).

Desde la generalidad, que inevitablemente impide observar la particularidad de cada proceso, se observa en el triunfo de Gutiérrez una estructura de oportunidades en la que ya se manifestaba el irreversible deterioro del sistema político y de representación<sup>70</sup>, mismo que coincide con el escenario que viabilizó la llegada al poder democrático de Rafael Correa y su movimiento Alianza País (AP). De hecho, un claro indicador de la apuesta social por el recambio en las estructuras democráticas del país se encuentra durante el corto gobierno de Palacio cuando se trató de viabilizar la convocatoria a una ANC, demandada socialmente extendida a raíz de la rebelión de los forajidos. A pesar de esta energía social transformadora, y aplicando su clásico repertorio político, los partidos tradicionales bloquearon la iniciativa del Ejecutivo argumentando que ésta se debía dar en el marco del poder ya constituido, es decir, en la porción del campo político que ellos dominaban y desde la cual podían imponer su interés particular, o al menos conservar las macro-orientaciones estatales: el parlamento.

Dentro de la carrera electoral, y en una arriesgada decisión desde la supuesta capacidad de “governabilidad democrática”, Rafael Correa y AP decidieron no presentar candidatos al Congreso tratando de romper con la inercia institucional que subordinaba al Ejecutivo frente al Legislativo, y también explicitando su repudio contra el funcionamiento de este poder estatal. Será éste último un elemento fundamental para que en la votación por AP confluya:

[...] una votación programática de izquierda que rechaza el neoliberalismo, la firma del TLC, la continuidad de la base militar estadounidense en Manta y el involucramiento abierto de Ecuador en el Plan Colombia; una votación “ciudadana” que rechaza la utilización del aparato estatal para fines privados, no se reconoce en los mecanismos de intermediación política y desprecia la acción de los partidos políticos y sus representantes; una votación popular que espera ver la recuperación de las políticas sociales y mejorar sus condiciones de vida. Confluyeron también una votación que ideológicamente se mueve a la derecha, pero que rechaza las formas descaradamente oligárquicas de ejercicio del poder y la política; una votación de sectores empresariales contrarios al TLC y la concentración monopólica; una votación amplia de sectores medios sustraídos al control ideológico tradicional de las formaciones políticas de centro y, por lo menos en Quito, en otros sectores urbanos de la sierra, el reflejo de los “forajidos” (Unda, 2006: 114).

---

<sup>70</sup> Ramírez (2010) presenta algunos datos ilustrativos de este deterioro: “Para el periodo 1995-2006 el promedio de credibilidad de los partidos políticos no alcanzaba el 8%. En 1997 apenas un 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos y casi la mitad, el 48%, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos. En 2008 el porcentaje que sostiene esta posición se incrementa a 61 puntos”.

Ya en el poder, AP cumplió su principal oferta de campaña y Rafael Correa firmó el decreto ejecutivo<sup>71</sup> con el cual se inició el proceso para convocar, mediante consulta popular, a una ANC, proceso que también debía pasar por el Congreso. La pregunta<sup>72</sup> planteada por AP y Rafael Correa arrasa en la consulta popular del 15 de abril de 2007 obteniendo el 81,7% de apoyo. Las cartas estaban echadas. Y, como era de esperar, el Legislativo operó bajo los mismos argumentos con los que habían bloqueado la iniciativa de convocar a una ANC durante el gobierno de Palacio; pero, en esta ocasión la recomposición de la legitimidad democrática en un espacio político renovado, con otras representaciones, significó y movilizó tantas sensibilidades que su urgencia rebasó la legalidad de la interpretación del marco jurídico, no solo en la ciudadanía desbordada, también en el Tribunal Supremo Electoral. Así, el ente regulador del sistema electoral y de partidos procedió, en una decisión altamente cuestionada por los poderes fácticos, y en medio de una encendida disputa con el Congreso - que incluyó destituciones de lado y lado- al destituir 57 diputados opositores, dando paso a sus alternos, quienes apoyaron la iniciativa constituyente. El poder mediático los calificó como “el congreso de los manteles”.

Salvando las distancias que cualquier enunciación teórica adquiere al contrastarla con la realidad, mucho más con una realidad sociopolítica tan dinámica y efervescente como la ecuatoriana, se puede decir que el momento constituyente fue expresión de una forma de legitimidad por imparcialidad, con una dimensión directamente política, donde su independencia se basa en la determinación de un campo de la vida común que se estima debe ser distinguido de la esfera político-partidaria (*cf.* Rosanvallon, 2009a: 172). Este campo de la vida es el sistema de acción histórico, la totalidad misma que nos involucra a todos como seres colectivos en comunión política, también es el *nomos*, que sin negar la particularidad de su conformación, pero sí reivindicando la universalidad de su alcance, no puede sumergirse en la autoreferencialidad parlamentaria o ejecutiva de los partidos y sus visiones/divisiones de mundo. He aquí la máxima expresión de la posibilidad de recomposición del régimen político ecuatoriano y sus estructuras democráticas.

---

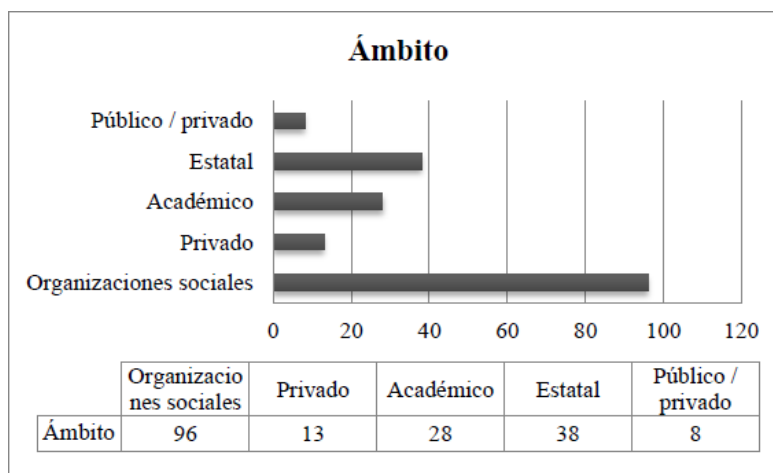
<sup>71</sup> Decreto Ejecutivo No. 02, *Registro Oficial*, No, 8 de enero de 2007.

<sup>72</sup> La pregunta de la consulta fue: *¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?*

En este momento histórico, no se puede negar que la figura de Correa fue de suma importancia ya que si antes las crisis políticas se solucionaban en los límites del poder constituido dependiendo exclusivamente de la intervención parlamentaria para la sucesión de poder constitucional, en esta ocasión ocurría lo inverso: AP, sin representación en el Congreso, lograba modificar la correlación de fuerzas internas del campo político exclusivamente a través del capital político de la figura del recién electo Presidente, y que se tradujo en el enorme apoyo popular<sup>73</sup>. Una simbiosis entre el mandante y los mandatarios verdaderamente *sui generis* en la historia de Estado ecuatoriano desde el retorno a la democracia, al menos durante aquel momento re-fundacional.

Así, La ANC significó la reconciliación en la relación Estado-Sociedad y permitió que el espacio de discusión rebasa las paredes institucionales. Solo por poner un ejemplo, en la mesa 7, donde se discutía el “Régimen de Desarrollo”, se obtuvo la siguiente participación por ámbito de la vida social.

**Gráfico 10.- Propuestas por ámbito entregada a la mesa 7 de “Régimen de Desarrollo”, ANC 2007-2008.**



Fuente: Archivo de la Asamblea Nacional; Elaboración: Carmel, V (2013).

Evidentemente, la simple y llana entrega de propuestas no significa que estas sean acatadas o procesadas dentro del debate constituyente, en cambio, lo que sí indican es una

<sup>73</sup> De 130 escaños disponibles en la ANC, AP alcanzó 80 curules, mientras que el resto de las izquierdas (PK, MPD, ID) obtuvieron cerca del 10% de la representación (Ramírez, 2011: 95).

suerte de reafirmación social frente a esa misma institucionalidad estatal y sus mecanismos de intermediación política (ahora con forma imparcial, distanciada lo más posible de las formas partidarias) que antes se encontraban indiscutiblemente deterioradas. Como se observa en el gráfico 10, gran parte de las propuestas vinieron de organizaciones sociales, lo cual hace más interesante la participación si se mira qué tipo de organizaciones fueron las más activas.

**Gráfico 11.- Porcentaje de propuestas entregadas por tipo de organización social a la mesa 7 de “Régimen de Desarrollo”, ANC 2007-2008.**



Fuente: Archivo de la Asamblea Nacional; Elaboración: Carmel, V (2013).

Algo similar ocurría en el espectro de los partidos de izquierda que juegan dentro de la política formal. En este espacio del campo político también se vivieron momentos de amplia discusión, sobre los cuales se formó un “mega bloque” de alrededor 90 asambleístas (Ramírez, 2011: 97). De este modo, incluso:

AP decidió invitar a los asambleístas de las bancadas afines –Pachakutik, MPD, e ID- a sus deliberaciones internas [...] Tales reuniones funcionaron como instancias de debate y decisión partidaria. En su seno se coordinaba –bajo la hegemonía de AP- las resoluciones que luego serán votadas en conjunto. Los disensos podían aparecer en esta instancia pero no debían expresarse en las sesiones plenarias. La unidad del bloque se preservaba con sigilo al costo de evitar la amplificación de ciertos debates en el pleno (Ramírez, 2011: 97).

Por lo tanto, luego de dos décadas que agudizaron el distanciamiento entre el sistema político y la organización social, la legitimidad democrática, esa institución invisible que nunca se la termina de adquirir, ese capital simbólico dependiente de la percepción social y el comportamiento institucional, esa capacidad relacional que como economizador democrático de la coerción permite tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad conduciendo a la (re)apropiación social de los poderes, se encontraba en su momento más vigoroso, interna y externamente, desde el mismo retorno a la democracia.

### **3.2 Contenidos y macro-orientaciones de la recomposición del régimen democrático: políticas públicas en clave de bienestar.**

Para dimensionar la importancia de este punto, se debe continuar enfatizando en el error que se incurre cuando se entiende la democracia unívocamente desde una lectura que privilegia su carácter normativo, técnico e institucional como mecanismo exclusivo de representación política y social (democracia liberal representativa). Es decir, la democracia no significa ejercer tan solo los derechos políticos y civiles, menos aún en su forma minimalista que dice: un ciudadano = un voto, obviando otras formas de participación política existentes, necesarias y complementarias. La democracia, y el análisis democrático deben ser interpretados desde una perspectiva que permita verla como un *espacio de experiencia y experimentación* sobre las condiciones históricas, geográficas y culturales en que los pueblos son capaces de dotarse a sí mismo de particulares formas de autogobierno (Ramírez, 2012: 107).

Dentro de estos espacios de experiencia y experimentación, se incluyen los efectos sobre los contenidos, significados y direccionamientos del proyecto democrático que emergen de las disputas políticas en contextos de conflictividad social. De este modo, el conflicto político y social excede la dinámica institucional-electoral, mientras la democracia pasa a ser entendida como un sistema articulado de espacios de deliberación socioestatal y de instancias de intervención ciudadana en el procesamiento de los problemas comunes (Ramírez, 2012: 107). En lo inmediato, estos problemas comunes no se encuentran en las libertades inmateriales que la vida democrática provee y sobre las cuales existimos y nos relacionamos con un cierto orden social regulado mercantil o estatalmente. Por el contrario, estos se localizan en los conflictos derivados de las dinámicas de desigualdad socioeconómica y



concentración de la riqueza que, con la escasa o inexistente intervención estatal generada por agentes políticos articulados a poderes fácticos cuya única legitimidad está, en el “mejor” de los casos, en la concentración de los medios de producción económicos y políticos o, en el peor de los casos, en los medios de reproducción económica financieros y especulativos, minan sistemáticamente el sentido de la vida democrática en sí misma.

Así, las cuestiones propias de lo que se entiende por “condiciones materiales de vida” y la posibilidad de su “reproducción social” son centrales para el análisis que se propone. Por ello, el acento en esta investigación sobre las políticas públicas y la transformación del Estado en el marco de la (re)composición de un “régimen de bienestar” siempre existente, cualitativamente diferenciado y socialmente provisto.

En el Ecuador, la Constitución de 1998 que “constitucionalizó”, bajo el lema “economía social de mercado”, el modelo de desarrollo empresarial aplicado en el país desde los ochentas, también encarnó una insalvable contradicción entre su parte dogmática y orgánica. Es así que, mientras la parte dogmática recoge de manera sistemática los avances que en materia de derechos fundamentales fueron impulsados por el movimiento social de los años 90, la parte orgánica reduce esta amplitud a un concepto organizacional restringido que gira sobre el 'monopolio de representación de los partidos políticos' (FES-ILDIS, 2007: 4), con lo cual se garantizaba el dominio en la universalización legalmente sancionada del *nomos*. Por supuesto, ésta contradicción también se expresó en la composición del régimen de bienestar, en el interés estatal por éste y en su principal herramienta de ejecución como son las políticas públicas, ya que, si por un lado, la carta fundamental garantizaba derechos, por el otro, su operatividad, comprensión y mecanismos de implementación quedaban subsumidos a la lógica política de la sobrerrepresentación partidista en las esferas decisionales.

Como se anotó en los antecedentes, uno de los principales problemas en estas dos décadas se encuentra precisamente en las decisiones del campo político, donde se privilegió el pago de deuda y la privatización del Estado sacrificando el desarrollo social y económico de la población. En términos agregados esto significó: (1) la eliminación de las capacidades de planificación estatal, (2) la eliminación de su rectoría en campos sensibles de la vida democrática pública, y (3) la “tercerización” o “externalización” de los pocos esfuerzos desarrollados en materia social y económica a actores privados, nacionales o externos. Estos

tres puntos redujeron la capacidad estatal de intervención pública a través de políticas públicas.

El fundamento explicativo de todo este proceso acaecido en el campo estatal, se encuentra en la pérdida de la autonomía relativa del Estado durante el periodo neoliberal. Se entiende por autonomía relativa del Estado el compromiso que éste tiene por el bien común y no solo de ciertos intereses particulares, donde, los vínculos entre el poder democrático y determinados grupos de interés, económicos o políticos, incrustados en las mismas instituciones públicas o presionándolas desde fuera, aparecen como un primer conjunto de relaciones a ser consideradas para determinar cuán discrecionales son dichos intereses respecto al Estado (*cf.* Ramírez, 2012: 118-123). Entonces, ¿cómo recupera el Estado su autonomía relativa para con ella potenciar las políticas públicas en el marco de la conformación de su régimen de bienestar en la ANC?

Previo al momento constitucional, uno de los principales ejes de la propuesta gubernamental con la que AP inició la recuperación del Estado fue el restablecimiento de la institucionalidad a cargo de la planificación nacional para la promoción de una estrategia de desarrollo nacional. Esto se materializó en el protagonismo adquirido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), misma que reemplazó al CONAM y su matriz de tecnócratas que durante el periodo neoliberal se encargaron de la privatización del Estado a cuenta de su modernización (*cf.* Ramírez y Minteguiaga, 2007: 91). De hecho, durante el periodo de la ANC, SENPLADES fue una de las instituciones fundamentales para el posicionamiento y definición preliminar del Buen Vivir (estrategia de desarrollo), mientras el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) apoyó las propuestas ciudadanas en torno a la economía popular y solidaria realizando presentaciones a los asambleístas sobre la importancia de este sector de la economía y la importancia de proveerle de su propia institucionalidad (Carmel, 2013: 70).

Ahí no queda todo. Las capacidades de planificación estatal se fortalecieron y delimitaron dentro del proceso constituyente, específicamente en el Régimen de Desarrollo donde se acuña la “Planificación Participativa para el Desarrollo”, que se organiza en un “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (Constitución de la República, 2008: art. 279 y 280) y se legisla en el “Código Orgánico de Planificación y

Finanzas Públicas”<sup>74</sup>. Es interesante resaltar el carácter transversal del componente participativo que se le da a la planificación con el cual se promueve una relación permanente entre Estado-Sociedad al momento de definir líneas de acción, objetivos nacionales de medio y largo alcance, además de sus políticas públicas<sup>75</sup>. En la misma lógica de recomposición de la relación entre Estado-Sociedad, quizás el aporte más relevante está en la elevación a “Garantía Constitucional” de todas las políticas públicas que implemente el Estado (Constitución de la República, 2008: art. 85), que además deben orientarse a hacer efectivo el buen vivir y todos los derechos. Ergo, indefectiblemente el Estado debe cumplir con sus responsabilidades adquiridas en el ámbito de la planificación.

En este punto es necesario realizar una puntualización importante para la comprensión del ordenamiento constitucional en clave de la composición del régimen de bienestar. Como se indicó en el marco teórico, cuando se habla de regímenes de bienestar se denota el hecho que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos (Esping-Andersen, 1990). Estos rasgo, en su macro-dimensión constitucional, están divididos en dos regímenes: el de Desarrollo (Constitución de la República, 2008: art. 275-339) y el del Buen vivir (Constitución de la República, 2008: art. 340- 415). Las diferencias entre uno y otro están en que el Régimen del Buen Vivir:

[...] supone una institucionalidad (Sistema de Inclusión Económica y Equidad Social) en tanto conjunto articulado y coordinado de sistemas, políticas, instituciones, normas, programas y servicios, que aseguran el ejercicio, garantía

---

<sup>74</sup> Durante la etapa neoliberal se crearon una multiplicidad de “fondos” provenientes de la renta petrolera para financiar políticas sociales (FEP-1998; FEIREP-2002/CEREPS y FAC-2005; FEISEH-2005), pero estos actuaban como mecanismos de asignación específica, por fuera del presupuesto general, y con márgenes diferenciales y discrecionales en su uso y control. También, como dependían del precio coyuntural del crudo, no había previsibilidad presupuestaria. Por ello una de las medidas en el año 2008 fue crear una “Ley para la recuperación del Uso de Fondos Petroleros del Estado y racionalización de los Procesos Administrativos de Endeudamiento” que elimina los fondos petroleros y simplificando los procedimientos para endeudarse (Secretaría Técnica del MCDS, 2008: 186). Con la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (octubre de 2010) se deroga esta Ley, que funcionaba de forma transitoria, y se pasan las rentas petroleras de manera definitiva al presupuesto general del Estado. (Minteguiaga, A y Ubasart, G, 2013: 18).

<sup>75</sup> Otra legislación que regula la participación en la planificación nacional y las políticas públicas sectoriales está en el Código de Participación. Aquí, por ejemplo, se establecen los consejos ciudadanos sectoriales que participan del proceso de formulación y hacen el debido acompañamiento en el seguimiento y evaluación de la política pública.

y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. [Mientras] El Régimen de Desarrollo es el que se ocupa de la generación de riqueza y de su re-distribución (bajo una mirada integral que toma en cuenta lo cultural, lo social, lo económico y lo ambiental) a fin de garantizar el Buen Vivir o *sumak kawsay*. En este Régimen se definen cuestiones ligadas al trabajo, a los factores de producción, a la propiedad, a los intercambios económicos, al comercio justo, a la política comercial, financiera, tributaria sectores estratégicos, empresas públicas, etc. (Minteguiga, 2013: 145).

Desde la óptica de la composición del Régimen de Bienestar nos interesa tanto el Régimen de Desarrollo como el Régimen del Buen Vivir. Ambos deben ser vistos en su complementariedad, ya que no puede existir un Régimen de Bienestar sin las condiciones adecuadas de empleo (Constitución de la República, 2008: art. 33, 325, 326, 329), sin una política de recaudación progresiva (Constitución de la República, 2008: art. 300) y una efectiva presión fiscal, sin la universalización de la seguridad social (Constitución de la República, 2008: art. 34, 367, 371) y sin la desmercantilización de sectores fundamentales para la reproducción de las condiciones de vida material del conjunto de la población como son la educación (Constitución de la República, 2008: art. 26, 28, 345, 347, 348, 356) y la salud pública (Constitución de la República, 2008: art. 32, 358, 360, 361, 362). Todo esto garantizaría una efectiva distribución de la riqueza vía intervención del mercado laboral, una re-distribución de la riqueza vía recaudaciones tributarias, y una universalización del acceso a servicios en los ámbitos sociales más importantes en la conformación de capacidades.

Esto último es de suma importancia y muestra el quiebre efectivo con la visión neoliberal del Estado y de lo público precedente. Tanto en educación como en salud, el neoliberalismo estructuró las prestaciones bajo una matriz que encaja dentro de lo que algunos autores llaman modelo “residual” (Barba, 2005), es decir una política pública expresada en programas y proyectos que operan bajo una focalización de servicios sociales direccionada a quienes no tienen los mínimos de vida, y que han probado su carencia mediante mecanismos técnicos requeridos por las normas establecidas. Aquí el mercado debe ser el principal proveedor de bienestar, lo cual determina el acceso en términos monetarios, más no de derechos sociales. Sin embargo, incluso con la focalización, en los servicios de salud se exigía, de acuerdo a Velasco, que los hospitales «recuperaran» de la población el 15% de sus presupuestos. Solo se exoneró el pago a los más pobres y se propusieron paquetes restrictivos

de atención en los que no se consideraban enfermedades catastróficas y/o crónicas (citado en Minteguiaga, 2013: 138). Igual cosa sucedía en educación con la supuesta «contribución» que los padres debían realizar para tener acceso a la educación pública. Y no olvidemos las justificaciones para privatizar la seguridad social durante la modernización del Estado.

Pues bien, ¿cómo se efectivizó la ruptura más allá de lo enunciativo, que es condición propia de cualquier constitución entendida como el *deber ser* social que el gobierno y su administración estatal deben garantizar? Para identificarlo, procedamos al estudio de caso que versará sobre el BDH, mismo que por sus cualidades es quizá el programa de política social más importante del país en la actualidad, a pesar de ser heredado de la época neoliberal *ad portas* de la crisis.

### **3.3 BDH: entre lo neoliberal y lo posneoliberal.**

Como se enunció en los antecedentes, fue en 1998 que el Presidente Mahuad creó, mediante Decreto Ejecutivo<sup>76</sup> no. 129, una transferencia monetaria, a manera de subsidio sobre la pobreza, que se llamó “Bono Solidario” y que básicamente tenía la finalidad de garantizar a los beneficiarios un poder adquisitivo mínimo. Tal y como indica el decreto, su establecimiento se justificó debido a la crisis económica que afrontó el país en esos años, y en medio de la cual el Estado se veía obligado, por un lado, a cumplir con los objetivos derivados de su deber constitucional, resumidos en: 1) preservar el crecimiento sustentable de la economía, el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo y erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes; y en, 2) la conservación de los equilibrios macroeconómicos, la eliminación de la indigencia y la superación de la pobreza, objetos permanentes de la economía ecuatoriana (Decreto Ejecutivo 129, 1998: art. 243). Mientras, por el otro lado, debía aplicar regulaciones macro-económicas fondomonetaristas para contener la crisis, donde resultó necesario: 1) corregir las distorsiones ocasionadas por políticas que, concebidas para beneficiar a los sectores más desfavorecidos, se han convertido en fuente de lucro para sectores minoristas, con evidente perjuicio del bien común y de la economía del Estado, situación que 2) exige, la adopción de mecanismos nuevos que permitan atender las necesidades de los sectores de bajos ingresos, asegurando que

---

<sup>76</sup> *Registró Oficial*, No, 29 de septiembre de 1998.

las inversiones que se hagan para ello sean recibidas efectivamente por los destinatarios, y no se desvíen hacia otros sectores que no los requieren (Decreto Ejecutivo 129, 1998).

No obstante, el Bono Solidario nace como una compensación económica dirigida hacia la población más pobre e indigente, para mitigar los efectos de la eliminación de los subsidios a la gasolina, electricidad y gas licuado de petróleo efectuada por el gobierno demócrata cristiano. Como muestra su génesis, no se puede decir que el Bono respondía a una lógica de política social (con programas y proyectos articulados de carácter “condicionante”) o que su establecimiento apuntó a la consolidación de una red de seguridad social, como erróneamente afirma Juan Ponce (2013: 20). Por el contrario, el Bono obedeció a una decisión coyuntural. Fue propuesta para enmendar una decisión de ajuste macro-económico, donde ni siquiera se establecían condicionalidades o se determinaban criterios técnicos de acceso, al estilo de lo que la literatura en política pública y política social denomina transferencias monetarias condicionadas. Es decir, el Bono surge en el país como un archipiélago en medio de un continente de reformas neoliberales dirigidas hacia el ajuste estructural, disminución del gasto fiscal, privatización de servicios sociales, y posterior feriado bancario, entre otros elementos contextuales.

Para comprender el alcance que tuvo el Bono en su etapa inicial, resulta fundamental presentar datos demoscópicos en cuanto a la población pobre o indigente, desagregados por región y área geográfica, para el periodo 1995-2003. Así, se obtienen los siguientes porcentajes:

#### **Cuadro 5.- Pobreza e Indigencia en Ecuador por Región y Área: 1995-2003.**

| Area   | Región       | Pobreza     |             |             |             |             | Indigencia  |             |             |             |             |
|--------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|        |              | 1995        | 1998        | 2000        | 2001        | 2003        | 1995        | 1998        | 2000        | 2001        | 2003        |
| Rural  | Costa        | 74,9        | 83,7        | 84,8        | 78,1        | 85,6        | 30,5        | 43,1        | 59,1        | 52,1        | 57,4        |
|        | Sierra       | 77,7        | 81,5        | 83,9        | 77,0        | 77,7        | 39,1        | 49,7        | 58,6        | 48,7        | 49,4        |
|        | Amazonía     | 69,9        | 75,1        | 83,0        | 77,8        | 82,7        | 23,8        | 38,7        | 52,2        | 53,7        | 61,7        |
|        | <b>Total</b> | <b>75,8</b> | <b>82,0</b> | <b>84,1</b> | <b>77,5</b> | <b>81,1</b> | <b>33,9</b> | <b>46,1</b> | <b>58,2</b> | <b>50,5</b> | <b>53,5</b> |
| Urbana | Costa        | 42,5        | 54,4        | 65,7        | 60,0        | 57,6        | 9,2         | 15,3        | 34,9        | 31,7        | 28,4        |
|        | (Guayaquil)  | 37,5        | 45,8        | 57,9        | 51,3        | 48,1        | 8,0         | 10,9        | 26,7        | 26,0        | 19,8        |
|        | Sierra       | 42,2        | 38,9        | 53,2        | 40,5        | 36,3        | 12,6        | 9,3         | 24,5        | 15,5        | 14,0        |
|        | (Quito)      | 29,9        | 29,5        | 49,1        | 36,4        | 25,9        | 7,8         | 5,3         | 19,6        | 12,9        | 8,2         |
|        | Amazonía     | 47,2        | 45,3        | 57,1        | 44,6        | 40,3        | 14,4        | 9,8         | 24,5        | 19,8        | 19,2        |
|        | <b>Total</b> | <b>42,4</b> | <b>48,6</b> | <b>60,3</b> | <b>51,6</b> | <b>48,5</b> | <b>10,6</b> | <b>13,0</b> | <b>30,3</b> | <b>24,7</b> | <b>22,3</b> |
| Total  | Costa        | 53,9        | 64,3        | 71,1        | 65,0        | 64,7        | 16,6        | 24,7        | 41,8        | 37,3        | 35,8        |
|        | Sierra       | 57,6        | 59,9        | 65,4        | 55,3        | 52,9        | 24,1        | 29,2        | 38,1        | 29,0        | 28,2        |
|        | Amazonía     | 65,5        | 69,3        | 77,0        | 69,5        | 69,0        | 22,0        | 33,0        | 45,9        | 45,2        | 48,0        |
|        | <b>Total</b> | <b>55,9</b> | <b>62,6</b> | <b>68,8</b> | <b>60,8</b> | <b>59,6</b> | <b>20,0</b> | <b>26,9</b> | <b>40,3</b> | <b>33,8</b> | <b>32,9</b> |

Fuente: INEC-Banco Mundial. 1995 1998 *Encuestas de Condiciones de Vida*. INEC 2000 *Encuesta EMEDINHO*. INCE 2001 2003 ENEMDUR. Elaboración: Larrea, C. (s/f:67)

Nota: En 1995 y 1998 se ha empleado el consumo familiar por habitante, y en 2000, 2001 y 2003 el ingreso familiar por habitante.

Al contrastar los datos y su evolución histórica, se observa que a partir de 1995 ocurrió un aumento significativo en la pobreza nacional. Así, de un 55,9% en 1995, se pasó a un 62% en 1998, para cerrar el milenio con un 68,8% de la población dentro del margen de la pobreza. Si bien la temporalidad 1998-2000 es muy corta como para determinar la incidencia del Bono sobre este segmento poblacional, lo que sí se puede sostener al observar la evolución de la pobreza hasta 2003, cuando se ubicó en 59,3%, es que, según estas fuentes, existe un costo no revertido de la crisis financiera de 1999 que sería de un 4% en términos de pobreza. La evolución de la indigencia es más pronunciada, y su costo no revertido alcanza el 13% en este periodo (Larrea, C., s/f: 64).

Como se dijo, el decreto 129 para la creación del Bono no determinaba un proceso de selección, ni un proceso técnico sobre las condiciones y su cumplimiento para ser beneficiario del subsidio, pero en éste sí constaba un perfil de beneficiario según los siguientes criterios indicados en el art. 1 del decreto en cuestión:

Art. 1.- Se establece un subsidio de un millón doscientos mil sucres anuales, pagaderos en alcuotas mensuales, que se entregará a madres de familia pobres con al menos un hijo menor de dieciocho años, cuyo ingreso familiar no supere

un millón de sucres, siempre que ni ella ni sus cónyuges, si los tuvieran, perciban salario fijo.

Recibirán también un subsidio de seiscientos mil sucres anuales, pagaderos en alícuotas mensuales, las personas mayores de sesenta y cinco años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que el beneficiado no perciba salario fijo.

En esta composición del perfil del beneficiario se presenta una evidente lógica de *familiarización* del bienestar impulsada por el Estado desde el origen del Bono, donde el rol femenino entendido exclusivamente como maternidad, cuidadora y responsable de la familia, es central para percibir el subsidio. De hecho, ésta lógica se hace explícita que hasta en los decretos y manuales operativos donde se contenían los mecanismos de aplicación del BDH se habla de “enfoque de género” y se lo entiende:

Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela.

Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera, que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias (Acuerdo Ministerial 512 del Ministerio de Bienestar Social: 2003: 2).

Dado que, como indica Martínez Franzoni, todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una porción de la población no puede (...) lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales (...) una porción variable de la población de alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios” (Martínez Franzoni, 2007: 23-24), el Bono tal y como está presentado en este punto inicial, no tiene efectos sobre esta condición inestable e informal del mercado laboral, y menos aún en la desestructuración de la dependencia en los arreglos familiares para la provisión de bienestar, más bien parece incrementarla y al mismo tiempo reducir el rol femenino a la lógica de dependencia, sea de los ingresos que provea el hombre, o de los subsidios que otorga el Estado.

A raíz de la crisis de 1999, el gobierno amplió la cobertura del Bono hacia personas con una discapacidad<sup>77</sup> de por lo menos el 70%. En este caso, para ser beneficiario no bastaba

---

<sup>77</sup> Decreto Ejecutivo No. 682, *Registro Oficial*, No. 149 de enero de 1999.



con la “auto-calificación” del ser pobre, como ocurría con los otros beneficiarios en ausencia de mecanismos técnicos e institucionales de medición de la pobreza en el país<sup>78</sup> (Enríquez Bermeo, 2013: 33), la condición de discapacidad se debía acreditar con el carnet entregado por Consejo Nacional de Discapacidades. Según los expertos en el tema, cuando el “programa” comenzó, las madres recibían US\$15 mensuales y las personas de tercera edad y los discapacitados US\$7,50. En promedio, el bono representaba el 11% del total de gastos del hogar en 1999. Hacia el año 2000, el programa alcanzó cerca de 1,2 millones de beneficiarios, es decir el 45% de hogares ecuatorianos (*cf.* Ponce, 2013: 21 y MCDS, s/f: 2). A partir de 2007, el gobierno de Rafael Correa, cumpliendo su oferta de campaña, incrementó el monto del BDH a US\$30, y en 2009 el monto llegó a US\$35 (*cf.* Ponce, 2013).

Pero el monto subsidiado y su incremento, no indica nada por sí solo. Para poder entenderlo en la dimensión analítica que provee Esping-Andersen, se debe observar hasta qué punto los programas de bienestar social ofrecen auténticas alternativas de subsistencia frente a la dependencia del mercado (1995:42), donde la capacidad de reposición del ingreso es fundamental al contrastarla, por ejemplo, con el precio de la canasta familiar vital.

**Tabla 1.- Reposición del Ingreso BDH y Canasta Familiar Vital**

| <b>Año<br/>(a diciembre)</b> | <b>Canasta Familiar<br/>Vital (en usd)</b> | <b>BDH (en usd)</b> | <b>% de reposición</b> |
|------------------------------|--|---------------------|------------------------|
| 1999                         | 93.42                                      | 15.00               | 16,05                  |
| 2000                         | 186.28                                     | 15.00               | 8,05                   |
| 2001                         | 238.4                                      | 15.00               | 6,29                   |
| 2002                         | 268.04                                     | 15.00               | 5,59                   |
| 2003                         | 264.7                                      | 15.00               | 5,66                   |
| 2004                         | 273.48                                     | 15.00               | 5,48                   |
| 2005                         | 296.59                                     | 15.00               | 5,05                   |
| 2006                         | 306.56                                     | 15.00               | 4,89                   |
| 2007                         | 330.39                                     | 30.00               | 9,08                   |
| 2008                         | 358.83                                     | 30.00               | 8,36                   |
| 2009                         | 377.87                                     | 35.00               | 9,26                   |
| 2010                         | 390.1                                      | 35.00               | 8,97                   |

<sup>78</sup> Según el mismo autor: “Anteriormente, entre 1999 y 2003, la depuración de la base de beneficiarios se hacía mediante cruces con otras bases de datos, en donde, por ejemplo, los afiliados a la seguridad social, los que realizaban operaciones crediticias o matriculaban vehículos, quedaban automáticamente excluidos de la base de beneficiarios del Bono” (Enríquez Bermeo, 2013: 36).

|      |        |       |       |
|------|--------|-------|-------|
| 2011 | 419.25 | 35.00 | 8,34  |
| 2012 | 431.32 | 35.00 | 8,11  |
| 2013 | 449.54 | 50.00 | 11,27 |

Fuente: INEC, Ecuador en Cifras. Elaboración: Del autor.

Como se observa en la tabla 1, la reposición histórica del ingreso que provee el Bono, comparado con el valor de la Canasta Familiar Vital, a partir de 2000 hasta 2012 no supera el 10%. Este dato, permite inferir que si, por un lado, esta transferencia monetaria busca garantizar un mínimo de consumo, esté mínimo por sí solo no provee el acceso a los productos indispensables para la reproducción de la vida, lo cual, por el otro lado, incide en la necesidad de mercantilización de la fuerza para su reproducción material, misma que, en un mercado laboral predominantemente informal e inestable, y considerando que una de las condiciones para ser beneficiario es no percibir un salario fijo ni estar afiliado a la seguridad social, vuelven al bono un instrumento que de no ser debidamente acompañado por factores productivos y de generación de capacidades, tiende a reproducir la lógica asistencial y de dependencia.

En el mediano y largo plazo, el Bono se convirtió en una herramienta importante de compensación a la población por la pérdida del poder adquisitivo y por el alto nivel de desempleo extendido incluso después de la crisis. Pero no es sino hasta 2003, en el Gobierno de Gutiérrez, que el Bono adquiere el sentido de un programa en estricto rigor. En este periodo se deja de llamar “Bono Solidario” para denominarse “Bono de Desarrollo Humano”, lo cual, incluso desde su enunciación, empieza a mostrar la resignificación de su importancia y la necesidad de contar con complementariedades dentro del conjunto de la política social, y porque no, del Régimen de Bienestar.

Un espacio institucional fundamental para la transformación en el enfoque de la política social y su visión sobre el problema de la pobreza en el país, fue el establecimiento del Programa de Protección Social<sup>79</sup> (PPS) como entidad desconcentrada adscrita al Ministerio de Bienestar Social, actual MIES. Sus funciones fueron las de administrar y transferir los fondos del subsidio y, aquí es donde radica lo importante, generar programas y proyectos complementarios en las cuales las subvenciones constituyan un estímulo.

---

<sup>79</sup> Decreto Ejecutivo No. 486-A, *Registro Oficial*, No, 99 de junio de 2000.

Con este marco de acción institucional, el PPS creó en 2001 el programa de “Beca Escolar”, que consistía en la entrega de transferencias monetarias bimensuales a familias en situación de extrema pobreza o indigencia (quintil 1), condicionada a la asistencia al sistema educativo de por lo menos el 85% por parte de niños y adolescentes entre 5 y 15 años. La Beca Escolar inició su operación en el Ecuador en 2001 y llegó a registrar hasta 145,000 niños beneficiarios (Enríquez Bermeo, 2013: 34). Además de la condicionalidad en educación, ocurrió lo mismo en salud para niños menores de 5 años, lo cual en ambos casos, a pesar de su lógica mercantil y deficitaria de los servicios en la época, suponían la mejora de las capacidades de la población. Entonces, de ser una herramienta de simple compensación económica para la población, se buscaba que el BDH tuviera un impacto directo en la pobreza coyuntural (manteniendo un nivel de consumo mínimo en la familia) y en la pobreza estructural (mediante un aumento en la matriculación de los niños así como en la reducción del trabajo infantil y mejoramiento de indicadores nutricionales) (*cf.* MCDS, s/f: 2).

Junto con las condicionalidades, el PPS estableció lo que se llamaría Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN) –ahora Registro Social- mediante el cual se determinaba el perfil socioeconómico de las familias a través de la aplicación de una encuesta de hogares. A partir de esta encuesta se establecían los criterios técnicos, como por ejemplo las líneas de pobreza, desde donde se regula la entrada, permanencia y salida de los programas sociales. Además, el BDH es tan central en la política social que incluso determina el acceso a otros programas, como por ejemplo de vivienda.

Durante el 2003-2006, cuando el país atravesó por una gran inestabilidad política que en lo institucional se expresó en sucesivos cambios en la dirección del PPS, el avance en materia de protección social se estancó. La condicionalidad de las madres que recibían las transferencias monetarias del BDH, quedaron en el papel, ya que durante ese período no se realizó ningún tipo de control. Fue solo a partir de 2007 que el PPS-MIES empezó a realizar los controles sobre su cumplimiento, aunque de manera restringida y piloto en los primeros años y con una metodología validada a partir de 2011 (Enríquez Bermeo, 2013: 36).

En cuanto a los montos percibidos por concepto del BDH, en la carrera electoral de 2013 se realizó su último aumento a US\$ 50 a través del Decreto Ejecutivo No. 1395. El aumento se sostiene precisamente en el carácter re-distributivo que la acción estatal imprime sobre el Régimen de Bienestar, puesto que se da sobre la base imponible a las ganancias que

produce el sistema financiero nacional que, en palabras de Correa, habría obtenido unos \$400 millones de dólares de ganancia durante el 2012<sup>80</sup>. Esta medida también expresa claramente el cambio en la composición del campo político ecuatoriano; si décadas antes el Estado asumía deudas privadas socializando las pérdidas del sistema financiero, actualmente ocurre lo contrario: no se socializan las pérdidas sino los excedentes de éste sector económico. Esto sería un ejemplo del Estado funcionando en beneficio de lo público redistribuyendo ganancias gestadas en el seno de lo privado, dejando viejas prácticas que implicaban la operacionalización del Estado como garante de lo privado, o caja chica de ciertas élites económicas.

Desde la óptica constitucional aterrizada en la operatividad del BDH, es de suma importancia el reconocimiento del sector popular y solidario de la economía nacional. Ligado a esto se encuentra el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), que si bien es un adelanto de los montos percibidos por el BDH, estimula los emprendimiento productivos posibilitando el auto-empleo de las familias beneficiarias del Bono, y generando capacidades emancipadoras frente a su condición de pobreza en los beneficiarios. Asimismo, encontramos la preferencia que tiene éste sector de la economía dentro del sistema de contratación pública, pues recordemos que el Estado es uno de los principales agentes económicos en el mercado nacional. Así, como programas complementarios y asociativos de redes de beneficiarios del BDH, se establece desde 2007 el programa “Hilando el Desarrollo” con una incidencia bicéfala en términos del sector social ya que, en lo educativo, busca eliminar barreras de ingreso al sistema de educación pública brindando gratuitamente los uniformes escolares y, en lo productivo, busca impulsar el desarrollo socioeconómico local y solidario, articulando al sector artesanal, sin mencionar el componente de capacitación continua que es brindado por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> El Comercio (20/10/2012) “El financiamiento del Bono de Desarrollo Humano se enviará a la Asamblea como proyecto de ley económico urgente”. Recuperado de: [http://www.elcomercio.com/politica/financiamiento-Bono-Desarrollo-Humano-Asamblea\\_0\\_795520462.html](http://www.elcomercio.com/politica/financiamiento-Bono-Desarrollo-Humano-Asamblea_0_795520462.html)

<sup>81</sup> Talleres artesanales incorporados en el programa: **2007**: 349,00; **2008**: 666,00. Artesanos y operarios capacitados en la manufactura de uniformes: **2007**: 220,00; **2008**: 1.096,00. Niños y niñas que reciben uniformes escolares confeccionados por pequeños productores: **2007**: 82.997,00; **2008**: 715, 427,00 ; **2009**: 849.115,00 Consolidado hasta **2010** (según informe de rendición de cuentas MCDS): 1.250 productores artesanales de la EPS 800.000 niños y niñas de las escuelas (MCDS. Informe de Rendición

Otro factor actualmente fundamental del BDH es acceso universal a salud y la educación, incluso hasta la educación superior, constitucionalizada en 2008. Además de ser gratuita la educación superior, los jóvenes becarios de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) cuyas familias son beneficiarias del BDH perciben un salario mínimo para continuar sus estudios con dedicación exclusiva. Esta medida reconoce que no basta con ofrecer acceso a educación superior de forma gratuita ya que los aspirantes necesitan disfrutar de cierta seguridad económica para continuar su formación académica desincentivando su inserción precaria al mercado laboral.

Finalmente, otro de los programas complementarios al BDH que ha implementado el PPE, es el Bono de Emergencia que funciona como mecanismo de transferencia monetaria ante contingencias sociales como situaciones catastróficas, inundaciones, etc. Este nuevo subsidio, aunque aún muy desconocido, establece que al menos durante situaciones de vulnerabilidad extrema, el Estado acompañe a sus ciudadanos garantizando al menos un rubro que permita superar la contingencia en lo inmediato.

#### **Cuadro 5.- Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.**

---

de Cuentas2007-2010”: 7). Otro programa en la misma línea de integración productiva vía compras públicas en el sector educativo ésta en “Nutriendo el Desarrollo”.

| SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL |   |  |  |
|--|---|--|--|
| TEMPORAL                                       | I SUBSIDIOS A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD              |  |  |
|  | BDH   | Protección al consumo<br>Desarrollo de capacidades           | Hogares en pobreza                       |
|  | CDH   | Crédito a emprendimiento                                     | Hogares en pobreza                       |
|  | Bono de Emergencia  | Protección al consumo  | Hogares afectados<br>Desastres Naturales |
|  | Condicionalidad Ed-Sa/becas<br>univ. Crédito/Capacitación/AT        | Generación de capacidades y<br>oportunidades                 | Niños / Jóvenes<br>Adultos               |
| PERMANENTE                                     | II ASEGURAMIENTO NO CONTRIBUTIVO (SUBSIDIADO)                       |  |  |
|  | Pensiones jubilares   | Adultos mayores  | MIES                                     |
|  | Pensiones asistenciales   | Personas con discapacidad<br>Discapacidad severa             | MIES<br>JGL                              |
|  | III ASEGURAMIENTO SEMI-CONTRIBUTIVO                                 |  |  |
|  | Trabajadores autónomos<br>micro - empresarios                       | Realizan aportes anuales                                     | MIES - MUNICIPIOS                        |
|  | Pisos de Protección Social<br>Servicios funerarios y seguro de vida | Complementar con otros<br>servicios Municipales (Patronatos) | Municipios recaudan                      |
|  | IV SEGURIDAD SOCIAL   |  |  |
|  | Atención de Salud   | Pensiones  | Crédito Hipotecario<br>y de Consumo      |

Fuente y Elaboración: Enríquez Bermeo, 2013: 53.

Como se observa en el cuadro 5, todos estos componentes y programas se articulan actualmente en el “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad”, que si bien continúa siendo incipiente, se va complementado por las iniciativas de universalización de la seguridad social o el Bono a personas con discapacidad severa y enfermedades catastróficas llamado Joaquín Gallegos Lara (JGL). Esto permite afirmar, a la luz de este breve estudio de caso, que el mapa del régimen de bienestar se ha modificado –o continúa modificándose- durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Sin embargo, también se debe decir, que este programa y sus proyectos no han superado la familiarización del bienestar, reproduciendo con ello los roles de género ya mencionados, así como tampoco ha logrado romper del todo con la lógica de focalización y estratificación detrás de estos programas. Por ello el BDH aún se mueve entre lo neoliberal, en cuanto a su operatividad, y en lo posneoliberal, en cuanto a sus

complementariedades y su potencialidad de generar capacidades que rompan con el círculo hereditario de la pobreza en el país.

#### 4.- CONCLUSIONES.

A lo largo de esta investigación se han problematizado dos campos analíticos estructurantes en la actual discusión sobre la transformación del Estado ecuatoriano: el de las políticas públicas, enmarcadas en la composición de un siempre existente Régimen de Bienestar, y el de la acción colectiva y los movimientos sociales, que marcaron el pulso político y social durante el último período democrático del Ecuador comprendido entre los años 1980 y 2006.

Si bien en el campo de las políticas públicas se han dado valiosos avances que muestran un evidente viraje político-ideológico en los agentes que actualmente componen el campo político nacional, y que por ende adquieren el monopolio legítimo de las herramientas de institución del *nomos*, de universalización de los principios de visión y división del mundo social, por el lado de la organización social y la fundante relación entre Estado-Sociedad, su diagnóstico parece ser contrario.

Evitando caer en lecturas obtusas, que argumentan en tono funcionalista que todo lo que hace el Estado contribuye a la reproducción *ad infinitum* del capitalismo, y también evitando caer en una mirada anti-institucional y autonomista donde la única posibilidad de construir alternativas políticas radica en la acción colectiva independiente, que además naturaliza a ciertos actores sociales como herederos de la “verdadera” emancipación política, parece ser que el amplio y vigoroso momento participativo que legitimó al gobierno actual y le permitió recomponer el régimen político nacional durante la ANC se encuentra erosionado.

Entre las explicaciones que se pueden esgrimir para entender este proceso, se identifica una suerte de “petrificación” y “clausura” de la receptividad del Ejecutivo para procesar demandas sociales emergentes o que se convirtieron en contradictorias, sustentándose en los derechos y garantías ya constitucionalizados, y que deben ser implementados sobre la realidad social a toda costa. En ese sentido, la efectiva desmercantilización de sectores de la vida social trascendentales para la reproducción material de la población y para la existencia de cualquier proyecto político que se jacte de representar el carácter democrático gestado desde la autodeterminación popular antecedente<sup>82</sup>, aunque procesado por su “reconversión” simbólica

---

<sup>82</sup> En su texto “Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir: memoria bienal 2007-2009”, SENPLADES (2009) sostiene: “El gobierno de Rafael Correa Delgado llegó al poder gracias a



inevitablemente acaecida al momento de llegar al poder estatal, no termina en lo que reconoce el texto constitucional, de hecho es ahí donde empieza la nueva disputa política, los nuevos campos de conflictividad que en su procesamiento no debería repetir ciertos componentes del período que precisamente se rebaso.

Sin embargo, se percibe que para AP y Rafael Correa, en primer lugar, es necesario generar las capacidades en la población, para que luego esta pueda entender la dimensión de lo que este nuevo periodo democrático ha permitido conquistar. Solo ahí serán legítimas las demandas sociales, informadas y consecuentes con los logros, con el nuevo marco de acción histórico. Nada más errado ya que no se puede reducir lo uno a lo otro, por el contrario, se los debe ver en su composición relacional que permita evadir la falacia constitutiva de la democracia electoral en la que lo único que cuenta es la agregación aritmética de las voluntades expresadas cada cinco años, mientras el marketing político domina la escena pública y reduce el debate político a los logros y su sentido milagroso.

Asimismo, aún queda mucho por hacer en cuanto a la construcción de un sujeto político que justamente trascienda el momento electoral. Aquí, el BDH es un elemento central en tanto debe permitir ciudadanizar la relación entre Estado-Mercado, sustrayendo de la mejor manera los elementos mínimos de reproducción de vida para que estos no dependan de la voluntad política de tal o cual gobierno y retornen a la esfera de la exclusividad mercantil determinada por el tamaño y número de los billetes. Sin embargo, en su ejercicio e implementación, y junto a esta posibilidad de ciudadanización, siempre coexistirán y se reproducirán elementos del ejercicio mismo de la violencia simbólica y los agrupamientos, clasificaciones y divisiones que esta instituye sobre el espacio social y los agentes.

Como se anotó en algún lugar de la disertación, y considerando que el momento de apertura de la ANC ya se clausuró, se observa que hoy por hoy la legitimidad del gobierno radica en lo que hemos denominado es una legitimidad de rendimiento, de gestión y enfoque de la política pública. A pesar de ello, esto no alcanza para solucionar los problemas de fondo delineados en la relación Estado-Sociedad, aunque si permite tener la aceptación necesaria

---

la sincronización de las luchas sostenidas por las organizaciones y movimientos sociales y a las agrupaciones políticas que se adhirieron al naciente movimiento político llamado Alianza País con el objetivo de fortalecer el proceso de construcción del Estado nacional –proceso iniciado en 1830 y aún inacabado- y superar la fase neoliberal que vivió el Ecuador en los últimos años” (Pág. 5).

para continuar profundizando las transformaciones que van dibujando el horizonte posneoliberal desde la gestión del gobierno. Ante esto, la disputa política por los sentidos del proceso no solo se localiza en lo exterior, sino en lo interior de este micro-cosmos del campo político ecuatoriano actual que se llama AP. De igual forma, es a través de esta legitimidad de rendimiento que se explican los altos e históricos niveles de aceptación del actual presidente, en un país que estaba acostumbrado más a las promesas que a los hechos.

En cuanto al incipiente “Sistema Nacional de Inclusión y Equidad”, es necesario que este pase de lo retórico declarativo, hacia su concreción real. Específicamente, se deben generar mecanismos que compatibilicen las prestaciones contributivas con las no contributivas, para que estas no funcionen determinadas por su exclusión mutua. Entonces, si alguien que percibe el BDH, se integra al mercado laboral formal, su separación del programa no puede ser inmediata, debe existir una transición que materialice el sentido solidario de la seguridad social a través de los aportes que estos dos sistemas de protección realizan. En el mismo ámbito, se debe continuar con la universalización de la seguridad social, sea esta mediante el seguro voluntario o mediante la afiliación de los migrantes, solo el financiamiento del sistema puede garantizar su funcionamiento adecuado, de calidad y oportuno.

Por último, no se puede pensar al Estado dicotómicamente, bien sea satanizando su intervención pública como lo hacen los liberales, o satanizándolo de igual forma como lo hacen las voces públicas de la “verdadera izquierda”. En un contexto de capitalismo y aun neoliberalismo en varias latitudes del planeta, resulta fundamental poder contar con un tercero que medie en pos del interés general, frente a los intereses transnacionales que, aun bajo la matriz del intercambio desigual, expolían a los países que ellos consideran del tercer mundo, llevándose toda la riqueza. Lo mismo en lo interno, el Estado debe ser eso, un factor de redistribución de la riqueza y articulador de demandas sociales y sentidos universales en el marco del desarrollo nacional, sin opulencias, pero con la dignidad de sentirse vivo y querer seguir estándolo

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2006). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Althusser, Louis (1977). *Para Leer el Capital*. México DF: Siglo Veintiuno Editores.
- (1976). *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. Notas para una Investigación*. Medellín: La Oveja Negra.
- Andrade, Pablo (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano. La creación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006*. Quito: UASB y Corporación Editora Nacional.
- Barba, Carlos (2005). *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: CIUDAD, ABYA-YALA & OSAL/CLACSO.
- Bourdieu, Pierre (2005). De la Casa del Rey a la Razón de Estado. Un Modelo de la Génesis del Campo Burocrático. En Wacquant, Loic (Coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la Política democrática* (pp. 43 – 69). Barcelona: Gedisa editorial.
- (2000a) “*Sobre el Poder Simbólico*”. En *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: UBA.
  - (2000b). Sobre el campo político. Recuperado de: <http://www.scribd.com/doc/58134509/Campo-Politico-Pierre-Bourdieu>
  - (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la Acción*. Barcelona: Anagrama.

- (1993). Entrevista a Pierre Bourdieu. *La Lógica de los Campos*. *Zona erógena* (16). Recuperado de: <http://www.armario.cl/2dat/3Apuntes/1Autores/Bourdieu/Bourdieu%20Pierre%20-%20La%20Logica%20de%20los%20campos.%20Entrevista.pdf>
- (1985) *Espacio Social y Campo Político*, Internet. Recuperado de: [http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2008/02/espacio-social-y-campo-politico-pierre\\_21.html](http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2008/02/espacio-social-y-campo-politico-pierre_21.html)
- (1982). La representación política: elementos para una teoría del campo político. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (no. 36-36), 3-24. Recuperado de: <http://davidvelasco.files.wordpress.com/2009/01/la-representacion-politica.pdf>

Buendía, Fernando (2004). La resistencia empezó en economía. En Barrera, Augusto (Coord.) *Entre la Utopía y el Desencanto. Pachakutik en el Gobierno de Gutiérrez* (pp. 61-96). Quito: Planeta.

Carmel, Valerie (2013). *El Buen Vivir en la Revolución Ciudadana (2006-2011). ¿Un nuevo paradigma de desarrollo para la construcción de una nueva hegemonía política?*. Quito: FLACSO- Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorial.

Dávalos, Pablo (2011). Hacia un nuevo modelo de dominación política: Violencia y poder en el posneoliberalismo. En *ALAI, América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <http://alainet.org/active/49618%E2%8C%A9=es>

Clastres, Pierre (2010). *La Sociedad Contra el Estado*. Barcelona: Virus Editorial.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnàni,-IVEI.

FES-ILDIS (2007). *Las izquierdas y la Constituyente. Programa Constitucional*. Quito: ILDIS.

- Fukuyama, Francis (1992). *¿Fin de la Historia?* Recuperado de: [www.cepchile.cl/dms/archivo.../rev37\\_fukuyama.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo.../rev37_fukuyama.pdf)
- Hurtado, Osvaldo (1993). *El Poder Político en Ecuador*. Quito: Letraviva.
- Khun, Thomas (1962). *La estructura de las Revoluciones Científicas*. Chicago: Universidad de Chicago.
- LEFEBVRE, Henri (2007). *The Production of Space*. UK: Blackwell Publishing Oxford.
- (1979). *Espacio y Política: El Derecho a la Ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península.
- Luhman, Niklas (1998). *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos.
- (1990). *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Martínez Franzoni (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina* (Documento de Trabajo no. 11). Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Abarca, Mateo (2013). *Hacia un análisis del discurso de la Revolución Ciudadana. La Línea de Fuego*. Recuperado de: <http://lalineadefuego.info/2013/02/19/hacia-un-analisis-del-discurso-de-la-revolucion-ciudadana-por-mateo-martinez-abarca/>
- (2012). Entrevista. *La Línea de Fuego*. Recuperado de: <http://lalineadefuego.info/2012/01/04/entrevista-con-mateo-martinez-el-cascabel-del-gatopardo-la-revolucion-ciudadana-y-su-relacion-con-el-movimiento-indigena/>
- Minteguiaga, Analía (2013). Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida. En *Estado y Comunes* (1), 125-154. Recuperado de: <http://iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2012/02/Revista-Final.pdf>

- Minteguiaga A y Ubasart G (2013). *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Programa de Becas CLACSO-ASDI. Buenos Aires. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9242.dir/informe.pdf>
- Naranjo Bonilla, Mariana (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe, Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL
- (2008). *Ecuador: Reseña de los Principales Programas Sociales y Lecciones Aprendidas, 2000-2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Neveu, Erik (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: ABYA-YALA.
- Pachano, Simón (2004). *El territorio de los partidos. Ecuador, 1979 - 2002*. Recuperado de: <http://www.idea.int/publications/upload/El%20territorio%20de%20los%20partidos.%20Ecuador.pdf>
- Páez, Alexei (2001). Globalización, comunicación, posmodernidad y conflicto en América Latina hacia el nuevo milenio: Una aproximación provisional. En Rodrigo Mendisabal & Cucurella Lionela (Eds.) *Comunicación en el tercer milenio. Nuevos escenarios y tendencias* (pp. 1- 21). Quito: FES-ILDIS & ABYA YALA.
- Páez, A & Ramos, M (2010). El magnicidio perfecto – Análisis de la crisis del 30 de Septiembre de 2010 en Ecuador. En Ministerio de Coordinación de la Política (Coord.) *30S. La Contrarrevolución* (pp. 43 – 74). Quito: MCP.
- Paz y Miño (2006). Ecuador: una democracia inestable. En *Historia Actual On Line* (11), 89-99. Recuperado de: [http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2380207.pdf&ei=IBuWU-6wDuPLsQSh2oHgAQ&usg=AFQjCNEY3OFeEZOxc\\_tFwgSN6V2MLea31Q&bvm=bv.68445247,d.cWc](http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2380207.pdf&ei=IBuWU-6wDuPLsQSh2oHgAQ&usg=AFQjCNEY3OFeEZOxc_tFwgSN6V2MLea31Q&bvm=bv.68445247,d.cWc)

Ramírez, Franklin (2012) “Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador. Cambio político e inclusión social (2005-2010)”. En *Democracias en trans-formación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, Anja Dargatz y Moira Zuazo (Comp.): 103-153. Quito: FES-ILDIS.

- (2011). Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). En Modonesi Massimo y Rebón Julián (Eds.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer de siglo XXI* (pp. 69-106). Buenos Aires: CLACSO.
- (2010). Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Revista Temas y Debates* 14(20), 175-194. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/sip/tyd20.pdf>
- (2006). Mucho más que dos izquierdas. En *Nueva Sociedad* (205), 30-44. Recuperado de: <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2006/no205/4.pdf>

Ramírez, Franklin & Minteguiaga, Analía (2007). El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo. En *OSAL* 8 (22), 87-103. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

Ramos, M (2005). *La rebelión forajida*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T Cía.

Rosanvallon, Pierre (2009a). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.

- (2009b) Conferencia Las nuevas vías de la democracia. *Cuadernos del CENDES*, 26(72), 147-161. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40314494007>

Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sader, Emir (2008). *Refundar el Estado: Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO – CTA.

Sierra, Natalia (2013). El Interés General: combatir la pobreza un argumento tramposo, para acabar con la Iniciativa Yasuní ITT. *EcuadorLibreRed*. Recuperado de: <http://ecuadorlibrerred.tk/index.php/ecuador/economia/2389-2013-09-03-22-23-43>

- (2011). Los “gobiernos progresistas” de América Latina. La avanzada del posneoliberalismo. En *Aportes Andinos* (29), 1-17. Recuperado de: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/apatridiaydh/articulos/sierra.pdf>

Subirats J., Knoepfel P., y Varonne F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Tarrow Sidney (2009), *El Poder en Movimiento: Movimientos Sociales, La Acción Colectiva y La Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Touraine, Alan (1990). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de Sociología* (27), 255-278. Recuperado de:

[http://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Touraine2006\\_LosMovimientosSociales.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Touraine2006_LosMovimientosSociales.pdf)

- (1973). *Los Movimientos Sociales*. En *mimeo*.

Unda, Mario (2005). Quito en abril: Los forajidos derrotan al coronel. En *OSAL: Observatorio Social de America Latina*. 6(16). Buenos Aires: CLACSO.

- (2006). Ecuador: Un momento de definiciones. En *OSAL*. 7(21). Buenos Aires: CLACSO.



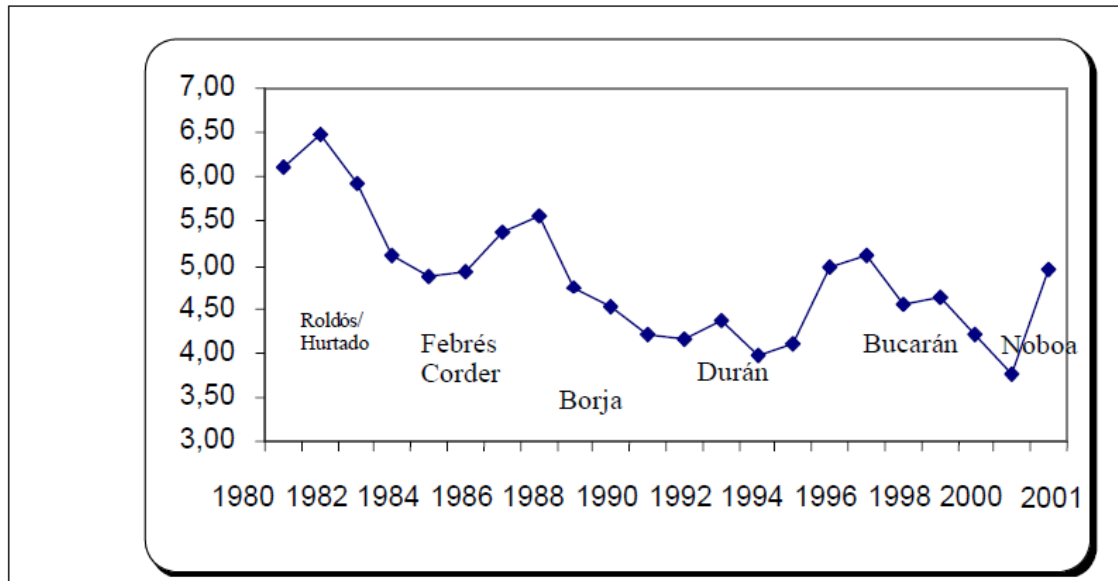
Vásconez, Córdoba y Muñoz (2005). La Construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados. Santiago de Chile: CEPAL.

Wacqant, Loic (2005). Indicaciones sobre Pierre Bourdieu y la política democrática. En Wacqant, Loic (Coord.) *El misterio del ministerio* (pp. 23 – 42). Barcelona: Gedisa editorial.

## Anexos

### Anexo 1. Gasto Social como porcentaje del PIB (1980-2001)

GASTO SOCIAL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB  
(1980 - 2001 a precios corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador.  
Elaboración: Vásconez et al. (2005)

### Anexo 2. Tablas sobre beneficiarios y montos de la sucretización

| MAYORES BENEFICIARIOS SUCRETIZACIÓN |               |
|-------------------------------------|---------------|
| BENEFICIARIOS                       | SUCRETIZ. USD |
| MAQUINARIAS Y VEHÍCULOS S.A. MAVESA | 37.350.421,67 |
| BANCO DEL PACÍFICO S.A.             | 25.966.637,83 |
| INDUSTRIAS ARTEPRATIVO S.A.         | 13.476.218,10 |
| BANCO DE GUAYAQUIL                  | 8.000.000,00  |
| FINANCIERA NACIONAL - FINANSA       | 6.125.000,00  |
| BANCO CONTINENTAL                   | 6.100.000,00  |
| COFIEC                              | 5.994.422,00  |
| BANCO DE LOS ANDES                  | 4.460.000,00  |
| FINANCIERA IBEROAMERICANA - FINIBER | 4.177.000,00  |
| BANCO DEL PROGRESO                  | 2.750.000,00  |

|                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| FINANCIERA ANDINA - FINANDES | 2.071.102,00          |
| ECUAFINASA                   | 2.000.000,00          |
| BANCO DEL DESCUENTO          | 2.000.000,00          |
| CBANCO DEL AZUAY - QUITO     | 1.300.000,00          |
| BANCO AMAZONAS S.A.          | 1.100.000,00          |
| BANCO DEL PICHINCHA          | 1.000.000,00          |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>123.870.801,60</b> |

FUENTE: CAIC - GRUPO SUCRETIZACIÓN

| <b>MONTOS SUCRETIZADOS POR AÑO</b> |                                 |                                   |
|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| <b>AÑO</b>                         | <b>REFINANCIAMIENTO EN USD.</b> | <b>REFINANCIAMIENTO EN SUCRES</b> |
| 1982                               | 822.606,26                      | 29.427.812,20                     |
| 1983                               | 1.006.265.900,42                | 50.672.957.283,06                 |
| 1984                               | 413.786.448,37                  | 25.332.494.690,63                 |
| 1985                               | 47.926.013,83                   | 3.369.562.386,76                  |
| 1986                               | 3.554.539,39                    | 388.867.086,34                    |
| 1987                               | 428.930,76                      | 70.819.128,63                     |
| 1988                               | 3.833.333,35                    | 954.166.670,75                    |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>1.476.617.772,39</b>         | <b>80.818.295.058,37</b>          |

FUENTE: CAIC – GRUPO SUCRETIZACIÓN

| <b>PERSONAS PÚBLICAS QUE SE BENEFICIARON DE LA SUCRETIZACIÓN</b> | <b>MONTO DE SUCRET. USD</b> |
|--|-----------------------------|
| ASPIAZU S. FERNANDO DR.  | 2.856.014,27                |
| CORDOVA GALARZA GONZALO  | 1.594.093,75                |
| CRESPO ZALDUMBIDE RICARDO DR.                                    | 901.500,00                  |
| BONILLA WASHINGTON   | 663.879,71                  |
| DUNN BARREIRO ROBERTO  | 300.000,00                  |
| BACA CARBO RAUL ING.   | 100.000,00                  |
| ALBERTO DAHIK  | 50.000,00                   |
| JAIME NEBOT Y CONTRERAS FRANKLIN                                 | 26.240,13                   |
| PONCE ARTETA JULIO   | 21.788,33                   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>6.513.516,19</b>         |

FUENTE: CAIC - GRUPO SUCRETIZACIÓN

### Anexo 3.

#### Porcentaje de votación, primera vuelta presidencial 1978-2002

|     | 1978 | 1984 | 1988 | 1992 | 1996 | 1998 | 2002 | Promedio |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| 1°  | 27.7 | 28.7 | 24.7 | 31.9 | 27.2 | 34.9 | 20.6 | 28.0     |
| 2°  | 23.9 | 27.2 | 17.7 | 25.0 | 26.3 | 26.6 | 17.4 | 23.4     |
| 3°  | 22.7 | 13.5 | 14.7 | 21.9 | 20.6 | 16.1 | 15.4 | 17.8     |
| 4°  | 12.0 | 7.3  | 12.5 | 8.5  | 13.5 | 14.7 | 14.0 | 11.8     |
| 5°  | 9.0  | 6.8  | 11.5 | 3.2  | 4.9  | 5.1  | 12.1 | 7.5      |
| 6°  | 4.7  | 6.6  | 7.8  | 2.6  | 3.0  | 2.6  | 11.9 | 5.6      |
| 7°  |      | 4.7  | 5.0  | 1.9  | 2.4  |      | 3.7  | 2.5      |
| 8°  |      | 4.3  | 3.3  | 1.9  | 1.2  |      | 1.7  | 1.8      |
| 9°  |      | 0.8  | 1.6  | 1.4  | 0.9  |      | 1.2  | 0.8      |
| 10° |      |      | 1.2  | 0.9  |      |      | 1.0  | 0.5      |
| 11° |      |      |      | 0.5  |      |      | 0.9  | 0.2      |
| 12° |      |      |      | 0.3  |      |      |      | 0.0      |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

### Anexo 4.

#### Presencia legislativa según partidos 1979-2002

| Año   | PARTIDOS |        |        |        |          |       | Total |
|-------|----------|--------|--------|--------|----------|-------|-------|
|       | PSC      | ID     | PRE    | DP     | Subtotal | Otros |       |
| 1979  | 4.3      | 23.2   |        |        | 27.5     | 72.5  | 100.0 |
| 1984  | **12.7   | 33.8   | 4.2    | 5.6    | 56.3     | 43.7  | 100.0 |
| 1986* | **19.7   | 23.9   | 5.6    | 7.0    | 56.3     | 43.7  | 100.0 |
| 1988  | 11.3     | **42.3 | 11.3   | 9.9    | 74.6     | 25.4  | 100.0 |
| 1990* | 22.2     | **19.4 | 18.1   | 9.7    | 69.4     | 30.6  | 100.0 |
| 1992  | 27.3     | 10.4   | 18.2   | 7.8    | 63.6     | 36.4  | 100.0 |
| 1994* | 36.1     | 9.7    | 15.3   | 8.3    | 69.4     | 30.6  | 100.0 |
| 1996  | 31.7     | 6.1    | **23.2 | 14.6   | 75.6     | 24.4  | 100.0 |
| 1998  | 22.8     | 13.8   | 19.5   | **28.5 | 84.6     | 15.4  | 100.0 |
| 2002  | 25.0     | 17.0   | 15.0   | 5.0    | 62.0     | 38.0  | 100.0 |
| TOTAL | 21.8     | 19.2   | 13.7   | 10.8   | 65.5     | 34.5  | 100.0 |

\* Elecciones de medio período

\*\* Partido de gobierno

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano