

Ramírez Gallegos, Franklin y Minteguiaga, Analía 2007 “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo

Franklin Ramírez Gallegos*
Analía Minteguiaga**

El texto discute los diversos rostros del retorno estatal en el Ecuador en el marco de los primeros meses de gestión del gobierno izquierdista de Rafael Correa Delgado. Por medio de la descripción de la política económica y social del nuevo régimen, y de las estrategias políticas que lo han llevado a detentar muy altos niveles de popularidad, nos interrogamos acerca del alcance de su propósito de abandonar la agenda del Consenso de Washington, dominante en el país desde la segunda mitad de los años ochenta: ¿se están sentando las bases para una efectiva salida del neoliberalismo? Aunque las primeras señales indican la coexistencia de evidentes rupturas y continuidades según los diversos campos en donde el Estado dirige su intervención, es posible ubicar un conjunto de políticas alternativas que estarían abriendo

el escenario para esquemas de desarrollo menos dependientes del mercado financiero internacional y más centrados en la promoción estatal de las dinámicas productivas, y

* Dr. (c) en Sociología (Universidad de París VIII-CSU, Universidad Complutense de Madrid).

** Dra. en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política (FLACSO-México).

microproductivas, nacionales y en la redistribución de la riqueza social. En el ámbito de la política social, aún si hay un mayor volumen de recursos públicos invertidos, se observa una tendencia inercial que prosigue con la lógica individualista, focalizadora y asistencial que primó en décadas pasadas. Aún así, la agenda gubernamental ha desatado una intensa conflictividad política. Ello, las contradicciones de un liderazgo político poco dispuesto a la articulación con otros actores del campo progresista y las restricciones que la economía podría colocar a la reconstrucción Estatal abren, no obstante, un margen de incertidumbre sobre la sostenibilidad de tal programa de gobierno. Las resoluciones que tome la Asamblea Nacional Constituyente, que se instalará en el último trimestre del año 2007, serán también decisivas para determinar la vigencia de la ruta posneoliberal del correísmo.

Las coordenadas del nuevo régimen

Rafael Correa Delgado saltó a la escena pública como ministro de Economía del gobierno de Alfredo Palacio. Este llegó al poder luego de las movilizaciones sociales de abril de 2005, que desembocaron en la destitución del coronel Lucio Gutiérrez. Su sola designación constituía una señal del progresivo avance de los sectores críticos a las políticas del Consenso de Washington: era el primer ministro de Economía que, desde inicios de los noventa, no provenía de círculos empresariales ni estaba atado al canon fondomonetarista. Desde tales funciones, Correa promovió la reorientación de los excedentes presupuestarios, derivados del alto precio del petróleo en el mercado internacional, hacia un incremento del gasto social. Dicha decisión estuvo acompañada de una fuerte crítica a las recomendaciones de austeridad fiscal de los organismos multilaterales. Su estilo confrontacional y la radicalidad de algunas de sus medidas lo alejaron rápidamente del gabinete.

La reorientación de la agenda pública ecuatoriana tenía, sin embargo, otras aristas. El gobierno de Palacio optó también por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY, por la reforma a la Ley de Hidrocarburos a fin de mejorar los ingresos estatales provenientes de las rentas petroleras y, luego de contundentes movilizaciones indígenas-campesinas, por la suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En política exterior se modificó la política de cooperación plena con EE.UU. y la colaboración con el Plan Colombia. Aunque no fue mucho más lejos que eso, tales decisiones posicionaron en el debate político discursos nacionalistas que reivindicaban la idea de la soberanía nacional, insistían en la crítica a la apertura comercial y demandaban un nuevo ciclo de acción estatal.

Palacio no cumplió, sin embargo, con uno de los principales cometidos que las movilizaciones de abril le habían demandado: la

reforma política por medio de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Su voluntad de cambio fue desmayando a medida que transcurrió su período de gobierno y ante el bloqueo político de los principales partidos políticos en el seno del Poder Legislativo. Estos no tomaron en serio las demandas de las emergentes organizaciones ciudadanas por “despartidizar” el orden político, y se opusieron incluso a una muy acotada agenda de reformas políticas planteada por el Ejecutivo. Dejaron así abierta la opción para que, en las elecciones de octubre de 2006, puedan posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical.

Alianza País (AP), la plataforma electoral impulsada por Correa para participar en las elecciones, se presentó como un nuevo movimiento ciudadano, ajeno a toda estructura partidista –tomó incluso la decisión de no presentar candidatos al Congreso Nacional–, comprometido con la convocatoria a una Asamblea Constituyente y empeñado en sacar al país de la “larga noche neoliberal” como gusta repetir el ahora presidente del Ecuador. Tal fue la estrategia ganadora. Una vez en el poder, Correa se empeñó en exacerbar la ilegitimidad del viejo orden a través de la recuperación del extenso sentimiento antipartidario de la población y del cumplimiento eficaz de sus ofertas de campaña. Estas entraron en intensa contraposición, desde un inicio, con las agendas de los principales partidos de la derecha y de muy importantes grupos de poder económico del país. La batalla política no ha tenido, desde entonces, pausa alguna. En tal confrontación, el gobierno y la figura de Rafael Correa aparecen como nítidos ganadores. La disputa no ha sido para nada simple. La mayoría parlamentaria estaba controlada por las fuerzas de la derecha abiertamente opuestas a la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes. El gobierno debió recurrir a todo tipo de maniobras, no siempre pegadas al Estado de derecho, para alcanzar dicha convocatoria. Una vez en campaña, la Asamblea Constituyente fue promocionada como una “terapia de shock” de los ciudadanos a los políticos. Los resultados fueron sorprendentes: no sólo el 83% de la población se pronunció a favor del proceso constituyente sino que, por primera vez en el vigente período democrático, dicha votación tuvo homogeneidad y consistencia en todo el territorio nacional. El histórico clivaje regional (costa-sierra) de la política ecuatoriana no pesó en la estructuración del apoyo electoral a la Asamblea. La figura de Correa se colocó, desde entonces, en el centro de la escena política. Nunca antes un presidente ecuatoriano tuvo tan altos niveles de popularidad (superiores al 80%) ni los partidos, y sobre todo el Congreso, tan bajos (4%).

La convocatoria a la Asamblea no ha sido el único elemento de pugna y confrontación abierto por el proyecto presidencial. Al ataque a los partidos se le ha sumado el enfrentamiento con los sectores

bancarios y financieros, los medios de comunicación y la poderosa elite guayaquileña –tal ciudad alberga el primer puerto ecuatoriano y es su principal polo económico–, percibida como la verdadera concentradora del poder económico y político del país. La pugna con esta última está ligada tanto al empeño del gobierno por tomar distancia con los grupos de poder que tradicionalmente han sabido penetrar las agencias estatales para presionar a los gobiernos de turno, como con el afán de AP de quebrar el dominio político de tales sectores sobre el electorado de la ciudad más poblada del país. Pero existe un problema que inquieta aún más a dichas elites, y en general, a los círculos empresariales, financieros y mediáticos más afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los noventa: la *orientación* que está tomando el progresivo, aunque aún difuso, retorno estatal al primer plano de la escena pública. Dicha orientación parece apuntar, en la agenda interna, al intento de reestablecer las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación de la economía y de redistribución de la riqueza, y en el marco de la política exterior, de impulso de una efectiva integración regional. Tales líneas de acción gubernamental, ¿suponen una efectiva ruptura cognitiva y política con los postulados del Consenso de Washington, como insiste el presidente en sus recurrentes diatribas contra el neoliberalismo? ¿La salida posneoliberal esbozada permite hablar, acaso, del arranque de una etapa de reconstrucción “neodesarrollista” de la acción estatal? ¿Apuntan realmente las intervenciones estatales a crear las condiciones para la eliminación de las opresiones y el ejercicio de las facultades de los más oprimidos? ¿Contribuye el supuesto retorno estatal al aumento del poder social –la movilización autónoma de la gente hacia acciones colectivas cooperativas de distinto tipo en la sociedad civil, según la define Wright (2006)– y al incentivo de la participación ciudadana? Aunque aún es demasiado pronto para emitir respuestas acabadas, la descripción de las tendencias de la agenda gubernamental de AP en sus primeros meses de gobierno coloca algunos elementos que contribuyen a despejar tales interrogantes.

Promoción del desarrollo y nueva regulación

Recientemente, Bresser Pereira (2007) ha hablado del *nuevo desarrollismo* como un tercer discurso, que no es ni el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años ochenta, ni tampoco la ortodoxia neoliberal convencional. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal es que para esta última el concepto de nación no existe, mientras que para el nuevo desarrollismo el agente fundamental es la nación que utiliza a su Estado para generar una estrategia nacional de desarrollo. En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado especial

relevancia al reestablecimiento de la *planificación estatal para la promoción de una estrategia de desarrollo nacional*. Esto se materializó en el protagonismo que ha adquirido la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado (SENPLADES), institución que reemplaza al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) que borró las funciones de planificación del Estado y actuó como usina de la agenda de privatización, desconcentración y reingeniería de las

instituciones estatales en los años noventa. El CONAM fue disuelto a manos de la misma SENPLADES, en las primeras semanas de gestión del nuevo régimen, en un acto muy simbólico que expresaba la intención gubernamental de abandonar la visión del Estado minimalista para relanzarlo como activo agente económico y social.

«La noción de desarrollo en la agenda estatal tampoco se trata del viejo desarrollismo que propugnó que la planificación estatal debía mantenerse “aislada” de las presiones e intereses sociales»

El gobierno inició así un proceso de

racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación en que el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, de un Estado que asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación. Dicha función estatal se restringe ahora a la orientación e impulso estratégico del sector público y de la actividad privada en la perspectiva de alcanzar convergencias en los objetivos nacionales entre ambos sectores, mas no busca reemplazar al sector privado en sus funciones. La planificación ha sido concebida, a su vez, como parte de un diálogo abierto entre técnicos gubernamentales, actores locales y diversos segmentos de la sociedad civil. Todas las fases de la planificación incluyen espacios de participación ciudadana y mecanismos de control social. En este sentido, si bien existe un quiebre con el paradigma neoliberal, al reintroducir la noción de desarrollo en la agenda estatal, tampoco se trata del viejo desarrollismo que propugnó que la planificación estatal debía

mantenerse “aislada” de las presiones e intereses sociales, de la política, para asegurar algún éxito en su labor (Sikkink, 1993). Más que al predominio del saber técnico y la racionalidad experta, se apunta a equilibrar estos con las definiciones generales de carácter político sobre los principios y objetivos que se quieren alcanzar. El Plan Plurianual (2007-2010) habla, precisamente, de una planificación orientada al logro de una sociedad igualitaria, respetuosa de la diversidad y la pluralidad de estilos de vida y ambientalmente sostenible.

El Estado ecuatoriano ha reasumido, por otra parte, algunas funciones de *regulación económica* que habían sido virtualmente abandonadas durante los años noventa. Llama la atención el esfuerzo del gobierno por recuperar la regulación sobre el sector bancario-financiero, capacidad que perdió en 1992 en el marco de la flexibilización de los controles financieros decretada por el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén. Se trata de un sector con fuertes tendencias oligopólicas, lo cual, en los años recientes, ha generado importantes distorsiones de los costos y precios de los servicios bancarios y las tasas de interés, contribuyendo así a la escasa inversión productiva del país. Correa, en el segundo trimestre de su gestión, planteó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley de “Regulación del Costo Máximo Efectivo del Crédito y Optimización de la Inversión Pública”. El proyecto, denominado por el gobierno como “Ley de Justicia Financiera”, buscó garantizar la libre competencia en el sector financiero a través de la incorporación de entidades internacionales en igualdad de condiciones con las locales; la fijación de nuevos mecanismos para calcular, y hacer que disminuyan, las tasas de interés y las comisiones crediticias y bancarias; y la reducción del poder de la banca en los órganos de control estatal. En medio de una feroz disputa entre el gobierno y los máximos representantes de la banca privada, el Congreso aprobó en primer debate dicha ley pero con importantes modificaciones al proyecto original. Entonces, el Ejecutivo vetó en parte las rectificaciones propuestas desde el Legislativo. Se reabrió así una intensa batalla mediática entre el gobierno y la banca –propietaria de la mayoría de los canales de televisión del país– sobre los posibles efectos del control de las tasas de interés.

Luego del debate legislativo final, el gobierno logró apenas reducir ciertas comisiones crediticias. La nueva fórmula para calcular las tasas de interés no fue aquella que había fijado el Ejecutivo. La tesis de los bancos ganó la partida y sus márgenes de rentabilidad no se vieron afectados. Por lo demás, el régimen no logró tampoco otorgar más poder a la Junta Bancaria (que responde básicamente a las decisiones del Ejecutivo) para regular el sistema financiero, ni logró incluir al Superintendente de Compañías como miembro de tal organismo regulador. Se mantuvo

también, en contra del proyecto oficial, al Banco Central del Ecuador como máxima autoridad para el manejo de la liquidez del sistema y para la fijación de las tasas de interés. Puede decirse que esta ha sido la primera gran derrota política del nuevo mandatario. La inexistencia de un bloque legislativo de AP ha pesado decisivamente en este traspasé. El gobierno tenía frente a sí al poderoso lobby bancario, uno de los grupos económicos que mayor poder financiero y corporativo ha concentrado en los años de dolarización, que supo moverse eficazmente ante un parlamento altamente influenciado. Aún así, hacia el corto plazo, las expectativas gubernamentales sobre este tema no están cerradas: el escenario de la Asamblea Constituyente, donde el gobierno espera contar con un bloque mayoritario, puede reabrir el debate sobre la regulación de la banca.

Simultáneamente, el gobierno ha empezado a *recuperar la banca pública de desarrollo* a través de una serie de innovaciones en política crediticia. Ello, mediante la reconversión de algunas instituciones financieras estatales y la inyección de una mayor cantidad de recursos públicos para la inversión productiva. Correa ha sostenido que "sin banca pública no existe desarrollo"¹. Una primera medida fue la redefinición del rol del Banco Nacional de Fomento (BNF) y de la Corporación Financiera Nacional (CFN). Respecto al primero, además de sus actuales funciones ligadas a la asignación de crédito a grandes empresas y proyectos, se ha lanzando una línea de crédito específicamente orientada a pequeños y medianos productores y empresarios. Así, a través del programa "5-5-5" que involucra un crédito de hasta 5.000 dólares, a una tasa de interés del 5% anual y a 5 años plazo, se busca beneficiar, principalmente, a los pequeños y medianos productores que no han podido acceder al crédito de la banca privada.

Por su parte, la Corporación Financiera Nacional (CFN) empezó a recuperar "su papel como motor del desarrollo"². Para ello fue fundamental que volviera a adquirir su condición de banca de primer piso. El mismo Correa había impulsado tal reforma en el curso de su breve paso por el Ministerio de Economía en 2005. Esta medida fue una respuesta a los cambios que se habían producido en los noventa cuando la CFN perdió la posibilidad de prestar dinero directamente a los beneficiarios y la banca comercial privada concentró la hegemonía crediticia. Junto al cambio de su condición, la CFN ha recibido parte de los recursos de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS) provenientes de los ahorros por el aumento de los precios del petróleo. La CFN lanzó también una política de microcréditos masivos para microempresarios formales e informales. La Corporación refuerza así la decisión del gobierno de inyectar recursos a los sectores con menos posibilidades económicas³, lo que permitiría "la reactivación"

vacación de la economía con justicia social"⁴. Este conjunto de políticas apunta a la creación de un Sistema Nacional de Microfinanzas que permita, por un lado, la democratización del crédito y el fomento a la inversión productiva entre los sectores más vulnerables y, por otro, financiar la reconversión productiva del país con recursos propios.

La centralidad del BNF como proveedor de crédito ha sido, sin embargo, contestada por diversos movimientos y organizaciones indígenas y campesinas en vista de los problemas de tramitación y la histórica concentración de dichos créditos en el nivel urbano. El malestar de los sectores agrarios está ligado, además, a los límites y paradojas del "desarrollismo hacia abajo" que pretende impulsar el gobierno. El Plan Agropecuario oficial, en efecto, tiende a privilegiar los agronegocios y los grandes monocultivos sin garantizar criterios de sustentabilidad ambiental ni de respeto a la diversidad cultural y dejando en un segundo plano la agenda de soberanía alimentaria que empujan, desde hace algunos años, varias organizaciones sociales. Estas apenas si han sido consultadas. La afirmación de tal línea agroexportadora en el gobierno evidencia, a la vez, la debilidad del otrora poderoso movimiento indígena ecuatoriano y las contradicciones internas de la "revolución ciudadana". La consistencia programática de un gobierno conformado por una pluralidad de figuras y organizaciones sociales no es fácil de alcanzar. La agenda de agricultura indica la presencia de intereses empresariales dentro del mismo gabinete correísta y revela la escasa disposición al diálogo con los actores colectivos que el régimen ha mostrado en su estrategia de reconstrucción estatal.

En efecto, en la cúspide de su popularidad, Correa y AP han marcado abiertas distancias no sólo con los partidos políticos sino también con movimientos y organizaciones sociales. La dimensión asociativa de la vida política apenas si ha tenido un reconocimiento público en el discurso del líder y de la nueva clase dirigente. La fragilidad de las mediaciones colectivas (partidos, movimientos) e institucionales (Congreso, sistema de partidos) incentiva además la búsqueda de una conexión directa entre el líder y la ciudadanía y prefigura respuestas decisionistas en la gestión pública. Los movimientos sociales (indígenas y mujeres, especialmente), a pesar de sus coincidencias con el régimen, ya han mostrado su inconformidad con tales esquemas de construcción política. Compleja paradoja: la energía política colectiva está ahí disponible para un gobierno que sólo reconoce el capital político que le provee su propio liderazgo (Ramírez, 2007).

Tal liderazgo se ha fortalecido a través de la instrumentación de dos medidas de carácter redistributivo. Por un lado, el régimen ha defendido la continuidad del subsidio universal del gas doméstico y la

gasolina. A pesar de ser una medida muy criticada, pues subsidia el consumo energético de los sectores más acomodados, se trata de una conquista popular que los movimientos sociales siempre han defendido. Por otro lado, ha promulgado *tarifas diferenciadas en los servicios públicos*. Por el momento se decretó la llamada "Tarifa de la dignidad" que disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos, cuyos pagos sustituirán, progresivamente, el subsidio estatal que hoy rige. Los sectores residenciales subsidiarán así a los sectores de menor consumo.

Se observa, en suma, un rol activo del Estado en la economía, con un sello desarrollista al que se le ha agregado tendencias redistributivas "hacia abajo". Este neodesarrollismo se expresa en el énfasis a la inversión productiva pública; en la idea de que el financiamiento del desarrollo debe efectuarse a partir de capitales nacionales y de ahorro interno; y en la búsqueda de un tipo de interés moderado que procure la reactivación productiva (aspecto crucial en un país que, como el Ecuador, perdió con la dolarización los instrumentos para generar un tipo de cambio competitivo). De cara a la Asamblea Constituyente, el gobierno y otras fuerzas de izquierda plantean la recuperación de la propiedad pública de los recursos naturales estratégicos (agua, biodiversidad y energía) que fueron abiertos a la privatización durante los años noventa. Más allá de las herencias desarrollistas, no obstante, la creación de una Subsecretaría de Economía Social y Solidaria en el Ministerio de Economía evidencia una visión más compleja de los diversos componentes de la economía nacional. El reconocimiento institucional de este sector no tiene precedentes en el país.

La política social: entre el peso de la inercia y la coyuntura política

En el campo de las intervenciones sociales, la situación aparece bajo un velo de mayor ambigüedad. La recuperación del rol del Estado resulta difusa por varias razones. Por un lado, se evidencian ciertos intentos de ruptura respecto al esquema neoliberal de intervención social y se muestra una mayor prioridad de lo social en la agenda gubernamental, en particular en términos de gasto. Por otra parte, se observa que dicho énfasis se instrumenta bajo formas ligadas al anterior esquema de intervención social.

Los cambios más relevantes se concentran en algunos esfuerzos por plantear conexiones entre las políticas económicas y sociales. Como es sabido, el anterior paradigma de la política social se caracterizó por la distinción de campos de competencias entre el mercado y el Estado: el primero tenía la responsabilidad de resolver la problemática del empleo (actividad que fijaba la asignación primordial del ingreso) y, el segundo,

de remediar a los que quedaban fuera de ese mecanismo de asignación. En sentido contrario, el gobierno ha lanzado un programa de microcréditos para las personas beneficiarias del programa social, denominado Bono de Desarrollo Humano (BDH). Se busca así asegurar formas de actividad económica que hagan sustentable el ingreso de los hogares vulnerables. Los beneficiarios del BDH se convertirían entonces en sujetos de crédito ante el sistema financiero utilizando como garantía de pago el redescuento del BDH. Estos créditos estarían también organizados a través del Banco Nacional de Fomento marcando una acción conjunta de dos instituciones (BNF y el Ministerio de Bienestar Social) para atender de manera integral el problema de la pobreza⁵.

Por otra parte, aparece el programa "Socio País", banderín de campaña de AP, y que una vez alcanzado el gobierno adquirió nuevas formas. Se trata de un programa con un fuerte contenido asistencial pero que ha comenzado a incorporar elementos que plantean una estrategia de inclusión más compleja. En los anuncios de la campaña electoral, dicho programa incluía el Bono de Desarrollo Humano, el Bono de la Vivienda y una línea de microcrédito. Actualmente, está integrado además por una serie de subprogramas que plantean una conexión entre componentes sociales y económicos. Tales subprogramas son: "Hilando el Desarrollo", que busca reactivar las economías locales a través de la producción masiva, vía talleres y microempresas, de uniformes escolares que luego serán comprados por el gobierno nacional —a tal efecto, se ha expedido una original ley de compras públicas—; "Nutriendo el Desarrollo", que busca fomentar la inclusión económica de pequeños productores de leche por medio del programa de compras públicas del gobierno; y "Microcrédito Juvenil", que busca dar acceso a los jóvenes al crédito a través del BNF para que financien sus estudios superiores o inicien alguna actividad económica independiente. A pesar de estos esfuerzos, tales programas no dejan de ser una estrategia aislada en la resolución del problema del empleo, tanto por los escasos montos que manejan como por su intervención focalizada hacia los pobres. La conexión entre políticas sociales y políticas laborales desde dichos esfuerzos aparece, además, todavía muy débil.

Asimismo, el nuevo gobierno ha aumentado el gasto social. Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), efectivamente, la inversión social aumentó un 15% para el año 2007, lo que significa que el gasto se situó en el 6,1% del producto interno bruto (PIB), frente al 5,3% del ejercicio 2006. La inversión social del gobierno se elevó entonces a 2.699 millones de dólares. En términos de PIB, la inversión en educación pasó del 2,7 al 3,1% del gasto ejecutado, en salud subió del 1,3 al 1,4% y en bienestar social creció del

0,9 al 1,2%. Esto podría interpretarse como un distanciamiento efectivo del enfoque restrictivo con que el esquema neoliberal orientó la política social. Cabe, no obstante, relativizar tal lectura.

El programa al que el Estado ecuatoriano le ha dado mayor visibilidad en la última década es el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Este programa insume una inversión de, aproximadamente, 400 millones de dólares anuales y es el que mayor incremento ha registrado en comparación con otras intervenciones sociales. Se trata de un programa que tiene como beneficiarios centrales a los hogares pobres y extremadamente pobres de acuerdo a sus características socioeconómicas. En campaña, Correa se comprometió a aumentar el BDH y a ampliar su cobertura hacia un mayor rango de población vulnerable. Tales propuestas resultaron clave para el triunfo de

«El cumplimiento de tales promesas de campaña explican el aumento del gasto social en estos meses de gestión, así como el fuerte apoyo popular del que goza el presidente Correa, aun a pesar de los problemas políticos»

AP. Una vez en el poder, la asignación monetaria del BDH pasó, efectivamente, de 15 a 30 dólares por hogar —además del aumento de los montos para discapacitados y población de la tercera edad que pasaron de 11,5 a 30 dólares. De igual modo, se aumentó la cobertura para los discapacitados disminuyendo el porcentaje de incapacidad requerido para obtener el beneficio⁶ y se duplicó el Bono de la Vivienda de 1.800 a 3.600 dólares. El cumplimiento de tales promesas de campaña explican el aumento del gasto social en estos meses de gestión, así como el fuerte apoyo popular del que goza el presidente Correa, aun a pesar de los problemas políticos que le ha generado la difusión de videos en que el ministro de Economía —el más reconocido del régimen— aparece en impropias negociaciones con agentes financieros y altas autoridades parlamentarias.

El bono involucra, en cualquier caso, una modalidad de intervención bastante recurrente en el esquema de gestión de lo social propio del neoliberalismo: *las transferencias monetarias con-*

dicionadas. Tales transferencias, concentradas en los considerados “pobres” y “extremadamente pobres”, están condicionadas a la inversión, de parte de los beneficiarios, en capital humano —escolarización de los niños y adolescentes en edad escolar y control sanitario de las madres, niños y adolescentes en centros de salud (Villatoro, 2005). La obligación viene dada por el compromiso adquirido al aceptar recibir el dinero: se olvida así que la educación o la salud son derechos en sí mismos y que no pueden ser relativizados desde la lógica de la condicionalidad para recibir un ingreso de subsistencia⁷.

El BDH, al igual que otras intervenciones sociales típicas del neoliberalismo, surgieron como parte de la crítica al esquema de protección del denominado “Estado social” en razón de su carácter regresivo. Dichas críticas redefinieron la “problemática social” sobre la que se debía intervenir y el principio de distribución social que debía primar.

La desigualdad o la integración social dejaron entonces de ser la problemática social a resolver, y la lucha contra la pobreza se colocó en el centro del debate público. Asimismo, se privilegió a la equidad, dar más a los que menos tienen, como el principal criterio de distribución, y se descartó el principio de igualdad, dar a todos por igual⁸. Las políticas sociales se enfocaron así en resolver el problema de los más pobres (y, especialmente, de los sectores llamados vulnerables, como las mujeres, los discapacitados, los indígenas, etc.) y se redujeron las intervenciones de corte universal. La multidimensionalidad de este principio se redujo a una cuestión de “acceso y cobertura” a ciertos “bienes y servicios”. En la “sociedad de la equidad”, el punto de partida pasó a ser la “carencia” y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes y/o servicios considerados “básicos”: el Estado interviene sólo sobre aquellos que “realmente necesitan” de su intervención compensadora.

El nuevo gobierno ecuatoriano no aparece del todo innovador en este aspecto. Las políticas focalizadas concentran la mayor parte del gasto social y no se observa ningún esfuerzo por recomponer las políticas de corte universal, como la educativa y la sanitaria. Tales sectores tienen problemas serios para garantizar una oferta universal de calidad y un acceso irrestricto más allá de los niveles de ingreso. En el Ecuador existe un escenario crítico al respecto, pues la oferta privada ha crecido de manera impresionante para concentrarse en los sectores con mayor poder adquisitivo mientras los servicios públicos, de menor calidad, son empleados por los que no pueden pagar la calidad de lo privado.

El difuso retorno estatal en el campo social no deja de estar condicionado, además, por la prioridad política que el gobierno ha otorgado al proceso electoral que se abre con miras a la Asamblea Constitu-

yente. Así, gran parte de la inversión en programas sociales se ha dado bajo el formato de “declaratorias de emergencia”⁹, sobre todo a nivel de la salud, la educación y otros campos de intervención. Así, las acciones implementadas se ejecutaron por fuera de la capacidad institucional instalada a fin de dar respuestas que aseguren el cumplimiento de las promesas electorales y la consolidación política del régimen. Más aún, el problema reside en que el fin del ciclo electoral es del todo incierto, puesto que durante el próximo año está previsto el referéndum para aprobar las reformas constitucionales, (muy probablemente) la convocatoria a elecciones generales en el marco de la nueva Carta Política y las elecciones locales en que Alianza País quedará tener, sin duda, una fuerte incidencia. La tensión entre electoralismo y racionalidad de la gestión pública puede así complicar, a mediano plazo, la consistencia de la agenda social.

Perspectivas y tensiones

Si hasta ahora el retorno del Estado se ha sostenido en el buen desempeño de la economía y la gestión de los recursos petroleros durante el último lustro —entre 2000 y 2006, el crecimiento económico superó el 4%, el PIB bordeó los 40 mil millones de dólares y el PIB por habitante se acercó a los 3.000 dólares—, los escenarios económicos para este y los próximos años no lucen del todo halagüeños: diversos análisis coinciden en que el año 2007 resentirá una desaceleración económica (Martínez, 2007). Los problemas en la producción y exportación petrolera, además de una disminución de las inversiones de capital como reacción (¿calculada?) del mercado ante el incierto proceso político, pueden provocar serias restricciones en la continuidad del programa neodesarrollista del gobierno y lo pondría en la disyuntiva de volver la mirada hacia los organismos financieros internacionales. Algo que, desde la visión de AP, significaría una verdadera sesión de soberanía.

En tales condiciones, la viabilidad de esta emergente constelación de políticas posneoliberales y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo recentrado en el Estado reposará, en buena medida, en la adecuada inserción del país en los procesos de integración regional en curso. Rafael Correa se ha sumado activamente al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur y del reimpulso de la Comunidad Andina de Naciones así como de la flamante UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas, cuya sede estaría en Quito). La relación hostil con

su principal socio comercial, Estados Unidos –en el marco de las decisiones presidenciales de no renovar el convenio de cooperación militar anti-narcóticos asentado en la Base de Manta, ratificar la caducidad del contrato con la OXY, criticar la orientación belicista del Plan Colombia, demandar la revisión del tratado bilateral de inversiones, y tener fluidas relaciones con Venezuela–, no aparece, sin embargo, como una estrategia del todo realista luego del cese de las negociaciones del TLC y en vista de que la prórroga de las preferencias arancelarias andinas (que los EE.UU. conceden a los países de la región por su empeño en la lucha contra el narcotráfico) finaliza en febrero de 2008. Como respuesta emergente, Cancillería apenas ha enunciado la necesidad de establecer un acuerdo global con EE.UU. no restringido a cuestiones comerciales.

Dos tensiones adicionales en el proceso aluden, por un lado, a interrogar si la nueva izquierda en el poder será capaz de introducir finalmente la “cuestión ecológica” en su agenda política. “Extractivistas” y “ambientalistas” conviven dentro del gabinete y su intensa disputa se ha centrado en la viabilidad de la novedosa tesis de estos últimos sobre la no explotación el campo petrolero ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), ubicado en el parque nacional Yasuní, una de las reservas de biosfera más importantes del planeta. A cambio, el país busca una compensación de la comunidad internacional por su aporte a la conservación del ecosistema mundial. PETROECUADOR ha mostrado, no obstante, su desacuerdo con tal política y ha avanzado pre-acuerdos con diversas petroleras para delinear las estrategias de explotación de las reservas del ITT. Si el presidente apoyó en un inicio las tesis de sus ministros “verdes”, posteriormente ha mostrado un mayor pragmatismo y ha dejado abierta la posibilidad de explotar dichas reservas. Decidió, así, archivar hasta junio de 2008 la propuesta que debían presentar las empresas estatales de Chile, Brasil y China para explotar el megacampo petrolero amazónico a fin de dar tiempo para la constitución de un fondo ambiental internacional que dé a las arcas fiscales ecuatorianas, al menos, unos 350 millones de dólares anuales, es decir, la mitad de lo que arrojaría al Estado la explotación de un campo que alberga unos 1.000 millones de barriles de petróleo. La pregunta que queda abierta, luego de que el promotor de esta propuesta, el ministro de Energía Alberto Acosta, saliera del gabinete para encabezar la lista oficial de candidatos a la Asamblea Constituyente, es si la nueva estrategia de desarrollo del país será, efectivamente, capaz de morigerar la faz extractivista (y poco sustentable) que históricamente ha tenido el desarrollismo. La disputa al interior del régimen está abierta y, es muy probable, que las definiciones centrales sólo se adopten dentro de la Asamblea Constituyente

Por otro lado, cabe interrogar sobre si la excesiva confianza gubernamental en el retorno estatal, en medio de una extendida crisis de representación política y debilidad de las instituciones democráticas, pone en peligro la incidencia autónoma de las organizaciones sociales que acompañan tales procesos y el diálogo pluralista con aquellos actores políticos que se oponen. La articulación entre decisionismo y neodesarrollismo no parecería, en efecto, favorable para la efectiva participación de un más amplio conjunto de actores sociales y políticos en la gestión del proceso de cambio al que asiste Ecuador. Y ello, al menos, por dos razones. La primera, la exigencia presidencial de imprimir velocidad al cumplimiento de la agenda gubernamental –a fin de asegurar el sostenimiento popular– colocará en el centro de la acción pública a las agencias estatales centrales, dejando en un rol secundario a las organizaciones de la sociedad civil y a la misma dinámica deliberativa (estado-sistema político-sociedad) que una tal transformación requiere; la segunda, la escasa innovación institucional del Estado ecuatoriano en relación a esquemas de gobernanza flexibles y participativos. Aunque la modernización participativa forma parte de la agenda gubernamental de AP, el contexto de oportunidad política no parece aún favorable para una efectiva implementación de tales cambios en los modos de operación estatal. El empoderamiento social deberá esperar. Traer al Estado al primer plano exige un amplio margen de control político y técnico sobre un conjunto de decisiones que alterarán la economía política de sectores económicos estratégicos¹⁰. El altísimo capital político del régimen le permite, en la vigente coyuntura, y muy probablemente sólo en ella, encarar en condiciones de poder real complejas disputas con los tradicionales grupos de poder.

Tal centralización decisional, sin embargo, debería apuntar más allá de la acumulación de fuerza y procurar una mayor coherencia programática entre los diferentes segmentos de la agenda pública –la conexión entre las políticas económicas y sociales aún es muy tenue–, así como elucidar, normativa y estratégicamente, por dónde pasan las distancias nodales con el neoliberalismo. Clarificación que, paradójicamente, el régimen sólo podrá alcanzar si entra en abierta interlocución con las organizaciones sociales que recibieron los embates de dicho modelo.

Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos 2007 "Hay espacio para un nuevo desarrollismo" en *Página/12* (Buenos Aires). En <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-84242-2007-04-29.html> acceso 2 de mayo.
- Ibarra, Hernán 2006 "La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur" en *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular) N° 69, diciembre.
- Martínez, Diego 2007 *Análisis de coyuntura económica. Ecuador 2006* (Quito: ILDIS-FLACSO).
- Mintegiaga, Analía y Ramírez, René 2007 "¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad" en *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular) N° 70, abril.
- Ramírez, Franklin 2007 "Sujetos a Correa" en *Entre Voces* (Quito) N° 12, junio-julio.
- Sikkink, Kathryn 1993 "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 32, N° 128, enero-marzo.
- Villatoro, Pablo 2005 "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 86, agosto.
- Wright, Erick Olin 2006 "Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista" en *New Left Review* (Madrid) N° 41, noviembre-diciembre.

Notas

- 1 Discurso presidencial del 23 de mayo de 2007. Ver <www.cfn.fin.ec>.
- 2 Discurso presidencial del 26 de mayo de 2007. Ver <www.cfn.fin.ec>.
- 3 El programa implica crédito directo para el desarrollo. Los montos de los créditos oscilan entre 50.000 y 500.000 dólares, con posibilidades de financiar hasta el 70% de los proyectos. Si bien en esta línea de créditos se exige una garantía del 140% sobre el valor del préstamo, su ventaja reside en las bajas tasas de interés y, además, en su carácter diferenciado de acuerdo al monto del crédito y al sector al que se lo destinará. No existen, además, comisiones ni impuestos de asignación específica.
- 4 Discurso presidencial del 26 de mayo de 2007. Ver <www.cfn.fin.ec>.
- 5 El monto del crédito es de 360 dólares, y como único requisito se exige haber tenido en los últimos 6 meses un pequeño

negocio establecido. El crédito es un adelanto del monto que se obtiene de 12 meses de la asignación monetaria del bono.

6 Pasando del 70% de incapacidad al 40%.

7 Hasta ahora, sin embargo, el Estado no ha logrado efectuar el seguimiento adecuado del cumplimiento de las condicionalidades exigidas formalmente.

8 Sobre el debate igualdad-equidad en América Latina ver Minteguiaga y Ramírez (2007).

9 Se trata de decretos presidenciales que utilizan fondos especiales para intervenir de manera inmediata en situaciones consideradas "indispensables".

10 El anuncio de la creación de la televisión pública, inexistente en el país, por ejemplo, ha generado mucha inquietud en los grandes grupos financieros propietarios de la televisión comercial privada.

Cómo citar este artículo

Ramírez Gallegos, Franklin y Minteguiaga, Analía 2007 "El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre.

Palabras clave

Transformaciones del Estado, nuevo desarrollismo, políticas sociales, posneoliberalismo, Ecuador.