

**Es posible pensar
una nueva política social
para América Latina**

Juan Ponce Jarrín

**Es posible pensar
una nueva política social
para América Latina**



FLACSO
Ecuador



Ministerio
de Cultura

Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Presentación	7
Estudio introductorio	9
<i>Juan Ponce</i>	
La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate “post-neoliberal”	29
<i>Estela Grassi</i>	
La política social en el Correísmo: entre la voluntad de cambio, el peso de la inercia y la crisis de ideas	69
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias	81
<i>José Luis Coraggio</i>	
The impact of cash transfers on school enrollment: Evidence from Ecuador	95
<i>Hessel Oosterbeeck, Juan Ponce y Norbert Schady</i>	
Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador	119
<i>Christina Paxon y Norbert Schady</i>	

Unexpected Effects of the Washington Consensus: Trade Liberalization and Migration Flows in Latin America	167
<i>David Khoudour-Castéras y Elizabeth Bolaños</i>	
Rompiendo mitos: un estudio sobre remesas en el Ecuador	185
<i>Viviana Muñoz</i>	
Influencia de la migración en el rendimiento escolar de niños en hogares rurales ecuatorianos	199
<i>Ángel Pacheco</i>	

Presentación

Con oportunidad del cincuentenario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, llevado a cabo en Quito del 19 al 31 de Octubre del 2007, el programa de Economía de FLACSO organizó la mesa “es posible pensar una nueva política social para América Latina”.

La idea central de la mesa fue explorar, tanto desde una entrada teórica como práctica, los elementos centrales de los que se podría denominar como una “nueva política social” para la región.

Para cumplir con este objetivo, este libro se compone de tres partes. En la primera parte se discute, desde un punto de vista teórico, los diferentes enfoques de política social, tanto desde una perspectiva histórica, como en términos prospectivos con el fin de pensar enfoques alternativos a la política social neoliberal.

La segunda parte centra su análisis en un ejemplo específico de política social: los programas de transferencia monetaria condicionada. Se escoge estos programas porque representan un importante espacio de discusión sobre lo que podría representar una nueva política social. Mientras para algunos se trata de solo programas sociales compensatorios que representan una herencia del neoliberalismo, para otros se trata de programas destinados a generar capacidades en donde se combina el universalismo y el enfoque de derechos con la focalización, la intervención a la oferta con la intervención a la demanda, y la centralización con la descentralización.

Por último, la tercera parte del libro analiza un nuevo fenómeno, cuya existencia tiene serias implicaciones en la definición de una nueva política social. Se trata del fenómeno de la migración. Esta parte trata de discutir el fenómeno migratorio y su efecto en las principales variables sociales, así como en la generación de capacidades. Nuevamente en este caso hay un debate importante en la literatura entre quienes sostienen que la migración (y en especial las remesas) tiene efectos positivos en la generación de capacidades de los hogares perceptores; mientras por otro lado hay quienes sostienen lo contrario. La evidencia empírica en este caso no es contundente. Como un aporte a la discusión en esta última parte del libro se presenta estudios de caso en donde se analiza el impacto de las remesas en la generación de capacidades humanas.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Estudio introductorio

Juan Ponce Jarrín

Existe un acuerdo generalizado en la literatura sobre la existencia de una suerte de agotamiento del modelo de políticas sociales implementadas en América Latina durante la época del ajuste y la estabilización macro-económica. Y es que lo que se pensaba iban a ser políticas y/o programas de corto plazo que pretendían ser paliativos a los desastres generados por las políticas económicas de las regiones, se convirtieron en elementos permanentes de una propuesta de política social que se la llamó política social neoliberal (PSN). Algunos elementos definitorios de la PSN pueden caracterizarse a partir de su antecesor, la política social de la época de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El modelo industrializador

La aplicación de la ISI no fue homogénea en América Latina. Tampoco ocurrió de manera simultánea en la región. Por el contrario, se encuentran amplias diferencias tanto temporales como de contenido en la aplicación del modelo ISI latinoamericano. Sin embargo de lo anterior, existen algunos aspectos generales que permiten una caracterización de la ISI en la región. El modelo se basó fundamentalmente en una expansión de la demanda interna (mercados nacionales y regionales) para la producción industrial nacional. De allí que se trataba de sustituir los productos manufactureros importados del extranjero por producción nacional. Se pre-

veía, al menos, dos grandes fases en la industrialización. Una primera basada en la producción de bienes de consumo masivo (“fase fácil”), y una segunda basada en el paso a la producción de bienes de capital (“fase de profundización”). Pocos países en América Latina lograron pasar de la primera a la segunda fase.

En términos de actores sociales el modelo estuvo sustentado por los siguientes actores claves: el Estado, los industriales y los trabajadores. Esto es lo que algunos autores llaman la “alianza populista”. Se favoreció la incorporación al sistema político principalmente de estos grupos. Generalmente se aplicó un tipo de política económica basada en la expansión del gasto fiscal (para favorecer a los actores sociales que respaldaban el modelo y coadyuvar a la expansión de la demanda interna), se mantuvo tasas de cambio sobrevaloradas (con el objetivo de abaratar las importaciones de materias primas y bienes de capital que requería el proceso industrial), se establecieron tasas de interés subvencionadas¹ (con el objetivo de abaratar el crédito para bajar los costos del capital), se estableció una política de precios fijos en especial para los productos agrícolas (con el objetivo de abaratar el valor de la fuerza de trabajo urbana), y se crearon una serie de subsidios y protecciones arancelarias para las industrias nacionales. Una característica definitoria de la industrialización latinoamericana es que la protección a la industria nacional fue total y por tiempo indefinido².

En cuanto a la política social, el modelo ISI estuvo acompañado de sistemas de protección social centralizados, sectorializados³, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente. Se priorizaba las intervenciones por el lado de la oferta. Además se incluían regulaciones salariales y laborales. La seguridad social tuvo una participación importante y representaba la mayoría del gasto social. Por otro lado, en cuanto a salud y educación, se favorecieron los servicios complejos. En salud, por ejemplo, se favoreció a la atención curativa, y las inversiones en hospitales y medi-

1 Por debajo de la inflación.

2 En otras partes, como por ejemplo en el sudeste asiático, la protección fue selectiva (sólo para ciertas ramas estratégicas) y de plazo definido (terminado el cual las industrias nacionales se abrieron a la competencia con sus pares internacionales).

3 Con intervenciones diferentes para salud, educación, seguridad social, empleo, etc.

cina especializada, más que la atención preventiva y primaria. Algo similar se dio en el caso de la educación; el gasto se orientó cada vez más hacia la post-secundaria y la educación superior. Como ya se mencionó, la asignación de recursos a servicios y programas estaba regida por la oferta; los subsidios eran entregados a escuelas y universidades, así como a establecimientos de salud (Raczynski, 1999).

Sin embargo de estos rasgos generales, como se mencionó arriba, existen particularidades nacionales. Se han realizado varios intentos por clasificar a las diferentes formas de la política social durante el período ISI. Según Filgueira (1997), por ejemplo, se puede agrupar a los sistemas de protección social de la época en tres tipos:

Universalismo estratificado.- Se caracteriza por tener coberturas casi universales en términos de seguridad social, salud y educación. Ejemplos de este tipo son Argentina, Uruguay y Chile. Sin embargo, existe una fuerte estratificación de beneficios, en cuanto a condiciones de acceso, rangos de protección y calidad de los servicios. Los trabajadores del Estado, los profesionales y trabajadores del sector moderno urbano acceden a servicios de mejor calidad y cuentan con mayor protección.

Regímenes duales.- Estos países se caracterizan por una alta heterogeneidad territorial, lo cual genera, por un lado, un desarrollo importante del mercado formal, el Estado y la protección social en ciertos sectores y regiones; y, por otro lado, una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población a los servicios sociales. Generalmente se producen fuertes contenidos federalistas. Ejemplos de este tipo son Brasil y México. El control e incorporación de los sectores populares descansa en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social; y un corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.

Regímenes excluyentes.- En este caso se asiste a la presencia de sistemas elitistas de seguridad social y de salud, así como de sistemas duales en educación; con elevados niveles de pobreza. Por ejemplo, los niveles de cobertura en seguridad social y salud no llegan ni siquiera al 20 por ciento de

la población. En educación hay un poco más de cobertura en primaria, pero con amplias desigualdades en acceso y calidad. Profesionales, un muy reducido número de trabajadores formales urbanos y los funcionarios públicos son quienes se favorecen de este modelo. La mayor parte de la población, representada en el sector informal, los habitantes del campo, los sectores indígenas, queda excluida de los beneficios sociales. Ejemplos de este modelo son: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, etc. A nivel político hay una nula participación política de los sectores excluidos. La incorporación y captación de estos sectores se da por mecanismos clientelares y patrimonialistas de las élites locales.

La anterior clasificación permite extraer algunos elementos reales de lo que representó la política social en la época de la ISI.

Para empezar es importante aclarar que no hubo universalismo. Pese a que se pretendía el acceso universal a los servicios sociales básicos, este no se dio. Por el contrario, en los modelos duales y excluyentes se incrementó la inequidad y polarización social. Aunque en los modelos universalistas si hubo acceso generalizado, se dieron importantes diferencias en términos de calidad de servicios. Sin embargo, nunca se tuvo coberturas del 100 por ciento. Fueron precisamente los sectores más pobres, los habitantes del campo y los indígenas quienes permanecieron excluidos de los beneficios sociales del modelo ISI. Como ya se mencionó arriba, los principales beneficiarios fueron definidos a partir de la participación en el mundo laboral que generaba el proceso industrializador. Desde esta perspectiva, los obreros urbanos, las clases medias y los empresarios y mandos técnicos industriales fueron el eje del modelo y sus principales beneficiarios de la política social.

La entrega centralizada de los servicios básicos generó problemas de ineficiencia y una separación entre oferente y usuario. Además, los programas y procedimientos eran homogéneos y no consideraban las especificidades regionales o locales, así como las diferencias culturales. En educación, por ejemplo, las estructuras curriculares eran las mismas para todos los grupos poblacionales, sin considerar para nada su cultura y sus cosmovisiones. Esto generó un serio problema de falta de pertinencia del sistema educativo. Algo similar se dio en salud. Las formas de atención en

las unidades de salud nunca fueron lo suficientemente flexibles para permitir el acceso de los indígenas a estos servicios.

Si bien el modelo contó con importantes recursos destinados a lo social, éstos no fueron invertidos de manera progresiva (debido a que se excluyó del modelo a los indígenas, habitantes del campo y pobres urbanos), y generalmente tuvieron un comportamiento pro-cíclico; aumentaba durante los auges y disminuía en las contracciones.

La crisis del modelo industrializador, el inicio de la estabilización y la política social neoliberal

El tipo de política económica aplicado durante la ISI generó una acumulación de distorsiones en la economía que luego estallaron en lo que se conoció como el “agotamiento” del modelo. Durante los años setenta la mayoría de países de la región tuvo que afrontar tres problemas claves: déficit en la balanza de pagos (producido por la alta importación de materias primas y maquinarias, y la existencia de tipos de cambio sobrevaluados que, a la vez que abarataban las importaciones, des-estimulaban las exportaciones); déficit fiscal (producido por la serie de subsidios y protecciones a los industriales, así como por la cantidad de gastos que buscaban beneficiar a los actores sociales que apoyaban al modelo); e, inflación (creada por los desequilibrios fiscales, y por la falta de estímulo a la producción agrícola debido a la política de precios fijos).

Durante los años setenta dichas distorsiones se controlaron a través del acceso al endeudamiento en los mercados internacionales⁴. Con el apareamiento de la crisis de la deuda, a inicios de los años ochenta las agencias internacionales empiezan a presionar a los gobiernos latinoamericanos para que apliquen políticas de estabilización destinadas a corregir los problemas generados durante la década anterior. En este sentido se empieza la aplicación de una política económica totalmente contraria a la aplicada en la época de la ISI. Los elementos de las políticas de estabilización se pue-

⁴ Acceso que estuvo facilitado por la existencia de un entorno internacional favorable: el reciclaje de los petro-dólares creado por el alza internacional del precio del petróleo, dotó a la banca privada del centro de ingentes cantidades de recursos que debían ser colocados.

den resumir en los siguientes. Se procura mantener tipos de cambios depreciados para estimular las exportaciones y corregir los problemas en la cuenta externa (devaluaciones). Se aplica una política de eliminación de subsidios (en especial de productos agrícolas) con el fin de fomentar la producción en el sector primario. Se busca controlar el déficit fiscal mediante la eliminación de subsidios y la reducción de gastos (en especial el gasto social, que fue la principal variable de ajuste). Se establecen tasa de interés reales (por encima de la inflación). Y se inician agresivos procesos de apertura y liberalización de las economías, que buscaban la implementación de un modelo basado en la expansión de las exportaciones; así como procesos de privatización de las empresas estatales, que supuestamente buscaban ayudar a corregir los desequilibrios fiscales, pero que en el fondo fueron la expresión de un reacomodo en la correlación de fuerzas sociales y políticas y representaron inmensos beneficios para los grandes capitales especulativos transnacionales y/o nacionales. Detrás de esto se tiene a la desarticulación de la alianza social que sostenía al modelo ISI. En muchos casos dicho proceso de desarticulación se produjo bajo la existencia de regímenes totalitarios. Junto con ello, hay el surgimiento de una multiplicidad de actores sociales y una pérdida de poder político por parte de los sindicatos y de los industriales. Se consolida, en algunos casos, lo que se conoció en la literatura como regímenes burocrático-autoritarios, cuya base social estaba integrada por el capital extranjero, tecnocracia internacional y un militarismo de nuevo tipo⁵.

En términos de política social, el principal elemento que define al período de estabilización es la restricción fiscal. Dentro de esto, como es muy bien conocido, el gasto social se convirtió en la principal variable de ajuste en la mayoría de las economías latinoamericanas. Nuevamente, es importante recalcar que todo esto fue posible por un reacomodo de las relaciones de poder en la región, expresado en la irrupción de la nueva alianza encabezada por el capital transnacional y la tecnocracia internacional por un lado, mientras que, por el otro lado, se asistía a una pérdida de poder de los grupos sociales de la alianza que fomentaba la ISI. Es por

5 Ya no era el viejo militarismo caudillista de los años pasados, sino que se trata de un militarismo más corporativo con un proyecto de desarrollo claro.

esto que la política social toma características muy diferentes a las de la época anterior. La máxima expresión de ello es la crisis de la seguridad social (que representaba en principal logro de la política social de la ISI).

Algunos elementos que definen a la política social neoliberal son los siguientes. Para empezar, se entiende a la política social como algo compensatorio que debe hacerse cargo de los “efectos no deseados” de la política macroeconómica. Luego, dentro de un ambiente de restricción fiscal, se da un énfasis por llegar a los más pobres (focalización), se crean subsidios a la demanda, se busca recuperar los costos de los servicios sociales, y se busca introducir mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público (cuasi-mercados). Adicionalmente se procura evitar la participación estatal en la entrega de servicios (privatización), y se trata de acercar a los oferentes con los usuarios de los servicios (descentralización) (Raczynski, 1999).

Específicamente, durante la fase de estabilización macroeconómica surgen cuatro tipos de programas en la región. Programas de empleo de emergencia (que consisten en una transferencia monetaria a cambio de trabajo para construcción de obra pública en las regiones de alta pobreza, el ejemplo clásico es el programa Trabajar de Argentina); fondos de inversión social (que buscan ampliar la infraestructura básica, así como las la oferta de salud primaria y educación básica en las comunidades más pobres de los países), redes de protección social y programas de transferencia monetaria (los dos destinados a aliviar pobreza y extrema pobreza de corto plazo).

El dilema de la región es que estos programas que se suponían iban a ser transitorios se convirtieron en programas permanentes.

Algunos elementos para una nueva política social

Uno de los principales elementos de una nueva política social es la articulación entre la política social y la política económica; así como la articulación de la política social a su interior. Para ello se requieren nuevos acuerdos institucionales que viabilicen una mejor coordinación entre los diferentes componentes de la política pública. También se requiere que las

sociedades latinoamericanas generen empleo. Esta ha sido la principal contradicción en los modelos anteriores de política social. El Estado de Bienestar basado en la sociedad del trabajo ha sido una promesa inconclusa. Detrás de ello está la existencia de un modelo de protección social basado en el trabajo, en un ambiente de altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad (“insuficiencia dinámica del capitalismo periférico”). Si no se generan las condiciones adecuadas para la generación de empleo de calidad para todos/as, nunca se podrá tener una verdadera articulación entre política social y política económica.

La política social debe basarse en un enfoque de derechos cuya aplicación es una obligación de los Estados nacionales y de la comunidad internacional.

Se debe destinar los recursos necesarios para la inversión social, así como también mejorar la calidad del gasto. Además de tener los montos adecuados para la inversión social, también se debe mejorar su progresividad, así como buscar un carácter contra-cíclico.

Cuatro líneas de intervención son fundamentales para contar con una política social integral:

- Generación de capacidades. En este sentido es fundamental reafirmar el enfoque de derechos y garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos: educación, salud, nutrición, desarrollo infantil, seguridad social.
- Generación de empleo de calidad. Como ya mencionó arriba, esta ha sido la principal debilidad de los modelos de política social del pasado. Una adecuada articulación entre la política social y la política económica sólo pasa a través de la generación de empleo de calidad.
- Generación de un sistema de seguridad social verdaderamente universal. Este punto está estrechamente vinculado con el punto anterior. No se puede tener un sistema de seguridad social universal si la sociedad no puede generar los suficientes empleos. Mientras se generan las condiciones macro para poder generar la suficiente cantidad de empleo, es fundamental desvincular la seguridad social del mundo labo-

ral. La seguridad social debe entenderse como un derecho universal al que deben acceder no sólo los trabajadores del sector moderno de la economía (como hasta hoy), sino todos los trabajadores (del sector informal por ejemplo), así como todos los ciudadanos/as.

- Contar con mecanismos adecuados de protección social antes choques económicos o naturales. La región se caracteriza por tener una alta vulnerabilidad, tanto frente a choques macroeconómicos como frente a choques naturales. Desde esta perspectiva es fundamental el desarrollo de mecanismos de protección social.

Por otro lado es importante romper falsos dilemas de la política social: universalismo vs. focalización; subsidios a la demanda vs. subsidios a la oferta; y centralismo vs descentralización.

Respecto a lo primero, si se asume un enfoque de derechos, la política social debe, por antonomasia, ser universal. Todo ciudadano/a tiene derecho a los servicios sociales básicos. El problema es que la región tradicionalmente ha tenido serios problemas para llegar a las poblaciones más vulnerables. Desde esta perspectiva, la focalización podría ser una herramienta que, como parte de una estrategia de universalización del acceso a los servicios sociales, ayude a que los más pobres y las poblaciones más aisladas puedan acceder.

Respecto a la relación entre subsidios a la demanda y subsidios a la oferta es importante reconocer que la sola provisión de servicios sociales básicos no bastó para que los grupos más vulnerables accedan a ellos. La presencia de una escuela con un docente o de un centro de salud con un médico no garantiza per se que los pobres accedan a los servicios. Normalmente los pobres incurren en costos para acceder a los servicios sociales universales que no pueden ser cubiertos por ellos. Son costos como el costo indirecto (lo que el hogar deja de percibir en términos monetarios mientras el niño va a la escuela o al centro de salud en lugar de trabajar), costos de transacción, de transporte y de información.

Por otro lado, transferencias monetarias a los pobres, que buscan cubrir estos costos, condicionadas a que los hogares se comprometan a enviar a sus niños a la escuela y a los centros de salud, son efectivas siem-

pre y cuando se cuente con la oferta necesaria de los respectivos servicios, y con una adecuada calidad de los mismos. Desde esta perspectiva, una adecuada combinación de intervenciones a la demanda con intervenciones a la oferta ha resultado exitosa en la región.

Por último, respecto al dilema entre centralismo y descentralización es importante revisar lo avanzado hasta hoy en día en la región. Las estrategias de descentralización implementadas en la región se pueden agrupar en dos grandes tipos. Por un lado, estrategias basadas en al transferencia de competencias a los gobiernos seccionales, y, por otro lado estrategias basadas en las transferencias de competencias a las asociaciones de usuarios. Respecto al primer tipo es importante estar claros que el nivel de funcionamiento de una estrategia de descentralización basada en la transferencia de competencias a los gobiernos locales funcionará adecuadamente en aquellos lugares en que exista la capacidad política, técnica, administrativa y financiera para el manejo adecuado de los servicios sociales básicos, pero será un desastre en aquellos gobiernos seccionales con escasas capacidades. Desde esta perspectiva este tipo de estrategias de descentralización requieren de un proceso previo de generación de capacidades locales para su éxito. Dicho proceso sólo puede darse desde el nivel central.

Por otro lado, respecto a la descentralización basado en al transferencia a usuarios, lo que se encuentra en la experiencia de la región, en especial en el caso de la educación de centro-americana con la creación de la escuelas administradas por la comunidad, es un funcionamiento adecuado en donde la mayor cercanía entre proveedor y usuario se expresa en un servicio de mayor calidad y en la creación de mejores mecanismos de rendición de cuentas. Lo importante ha resaltar es que en estos casos el gobierno central se encarga del financiamiento de los servicios, así como de la fijación de los estándares de calidad, de las normas curriculares, y de los mecanismos de evaluación. Nuevamente se trata de una adecuada combinación de descentralización con actividades desde el gobierno central.

Con este marco global, el presente texto se compone de tres partes. En la primera parte se discute, desde un punto de vista teórico, los diferentes enfoques de política social, tanto desde una perspectiva histórica, como en términos de pensar en enfoques alternativos a la política social neoliberal.

La segunda parte centra su análisis en un ejemplo específico de política social: los programas de transferencia monetaria condicionada. Se escoge a estos programas porque representan un importante espacio de discusión sobre lo que podría representar una nueva política social. Mientras para algunos se trata de sólo programas sociales compensatorios que representan una herencia del neoliberalismo, para otros se trata de programas destinados a generar capacidades en donde se combina el universalismo y el enfoque de derechos con la focalización, la intervención a la oferta con la intervención a la demanda, y la centralización con la descentralización. La segunda parte centra su análisis en el programa de transferencia monetaria condicionada del Ecuador: el bono de desarrollo humano, y busca analizar los impactos de este programa en la generación de capacidades.

Por último, la tercera parte del libro analizar un nuevo fenómeno, cuya existencia tiene serias implicaciones en la definición de una nueva política social. Se trata del fenómeno de la migración. Esta parte trata de discutir el fenómeno migratorio y su efecto en las principales variables sociales, así como en la generación de capacidades. Nuevamente en este caso hay un debate importante en la literatura entre quienes sostienen que la migración (y en especial las remesas) tiene efectos positivos en la generación de capacidades de los hogares perceptores; mientras por otro lado hay quienes sostienen lo contrario. La evidencia empírica en este caso no es contundente. Como un aporte a la discusión en esta última parte del libro se presenta estudios de caso en donde se analiza el impacto de las remesas en la generación de capacidades humanas.

Debate teórico

El primer artículo del libro, de Estela Grassi, introduce elementos conceptuales que permiten contextualizar el debate sobre política social en América Latina. La autora empieza por definir a la política social como la orientación general que se impone en los diferentes sectores de las intervenciones estatales en lo social. Expresa, a su vez, la manera como es políticamente constituida la desigualdad que se deriva del ámbito de la pro-

ducción, en su existencia simultánea con los principios de igualdad que se derivan del ámbito político. En consecuencia, sus contenidos, sentidos y objetivos son materia de interpretación, debate y luchas, tanto en el espacio público, como en el de los actos cotidianos. Asumiendo una perspectiva histórica, el artículo discute el objetivo de “la inclusión” y las definiciones clasificatorias de las necesidades sociales. Ambos conceptos, al estar permeados por una concepción a-histórica e individualizante de la reproducción social, conducen a que sean los sujetos individuales (personas, familias, comunidades acotadas) el objeto de esas intervenciones, lo que contribuye a reproducir de un modo a-crítico las desigualdades y distinciones sociales.

La autora plantea que hasta muy recientemente la igualdad había sido excluida del lenguaje teórico de las políticas sociales (o por lo menos había perdido credibilidad para el discurso teórico hegemónico en este campo), en concordancia con el sesgo economicista predominante. Se trataba, entonces, de discutir acerca de los sistemas más equitativos de la redistribución de bienes y servicios entre los agentes ocupados en el mercado (asalariados) y aquellos que por diversas razones están impedidos de trabajar y necesitan ser protegidos. En esa línea, y en la medida en que se asume la naturalidad de las relaciones de mercado capitalistas como la forma por excelencia de la vida social, el sujeto social es comprendido como agente económico. Por lo tanto, la intervención política en la esfera de la distribución, para la satisfacción de necesidades, solamente puede justificarse cuando está dirigida a los incapaces de constituirse en agentes del mismo (inválido, enfermos) o cuando se trata de bienes con amplias externalidades positivas y en cuya distribución el mercado no es enteramente eficiente (educación básica, es el ejemplo clásico).

Por otro lado, en relación a las necesidades básicas se plantea que cuando se encara el problema de las necesidades como un problema que tienen las personas o algunos grupos, del cual “el Estado se hace cargo” (o debería hacerse, o no se hace, etc.), se pierde de vista este núcleo del problema: las necesidades son inmediatamente sociales. No obstante, son vidas por sujetos particulares, de manera particular.

El texto continúa con el artículo de Analía Minteguiaga en el cual se analiza los alcances y limitaciones de la política social en el Ecuador du-

rante el primer año de gobierno del presidente Rafael Correa, en particular, haciendo hincapié en las distancias que plantea respecto al esquema de intervención de la etapa neoliberal. Se sostiene que a pesar de existir una serie de elementos que hablan de cierta voluntad política de cambio, persisten restricciones institucionales que imposibilitan salir de lo establecido y, en un nivel más profundo, subsiste una falta de problematización radical del esquema interpretativo involucrado en el neoliberalismo. Todo esto obstaculiza la generación de reales alternativas respecto de un pasado que, aunque permanentemente se dice que se quiere abandonar, se empeña en no dejarlo ir. Entre los elementos innovadores de la política social de Correa se mencionan los siguientes. Por un lado, se empezó a hablar, luego de años de no mencionarla, de una política social deliberadamente orientada a crear “ciudadanía” a través de un enfoque de derechos. En segundo lugar, se comenzó a hablar de articulación entre lo social y lo económico. También en la misma línea el programa “Socio País”, banderín de campaña de Alianza País (AP, el partido de gobierno), ha adquirido nuevas formas. Se trata de un programa con un fuerte contenido asistencial pero que ha empezado a incorporar elementos que plantean una estrategia de inclusión algo más compleja. Asimismo, se han desarrollado otros programas en el camino de plantear conexiones entre las políticas económicas y sociales tales como el denominado “Negocios Sociales Inclusivos”, el “Plan de Intervención Territorial Integral” y el “5-5-5”; así como nuevos intentos de articulación institucional (como la creación de los ministerios coordinadores).

Finalmente, otra prueba del deseo de cambio ha podido evidenciarse en el aumento del gasto social en el 2007 respecto de la pro forma 2006 y, aún más, en el presupuesto para el 2008. Sin embargo de ello, el artículo plantea que la mencionada voluntad de cambio no ha logrado su completa consecución debido a múltiples inercias que siguen operando en importantes espacios de decisión gubernamental y al peso que ha adquirido la coyuntura política. En primer lugar hay que decir que una parte de las dificultades se debe a las reglas formales que definen el gasto público y su ejecución en el Ecuador. A esto se suma la inercia de la burocracia estatal, así como las dificultades para abandonar el uso clientelar de la política social. Para la autora, un elemento clave que está detrás de todo esto es

la imposibilidad de de-construir la hegemonía político-ideológica que adquirió el paradigma de intervención social propio del neoliberalismo.

El siguiente artículo, de José Luis Coraggio, busca definir los elementos de una nueva política social. La ponencia elabora una crítica a la política social neoliberal. El autor señala que para buscar una sociedad que garantice la universalidad de los derechos humanos es necesario cambiar el paradigma de política social y de economía de mercado. Se propone una transformación profunda para la construcción de nuevos sistemas de producción y distribución de la riqueza que pasa necesariamente por rearticular las políticas económicas con las sociales, hacer intervenciones que generen nuevos balances entre las fuerzas de la economía popular, las fuerzas del mercado y las fuerzas de la economía pública. Tal propuesta se articula a partir de los postulados de la economía social y solidaria. Se reconoce que el mero crecimiento de la economía de mercado centrada en el valor y su contrapartida monetaria es insuficiente para alcanzar la meta de reducción de la pobreza, menos de la desigualdad social, y menos aún para generar por los desarrollos que induce el mercado una estructura que se sostenga afirmando la justicia social; y que son necesarias políticas públicas fiscales que interfieran con el mercado, dirigidas a redistribuir directamente el ingreso real, sin la mediación de precios. Tales políticas tienen como límite ideal la institucionalización de un ingreso ciudadano que permita a todo ciudadano o ciudadana tener una vida digna para sí y para sus hijos. Pero incluso la sostenibilidad de tales políticas estaría sujeta a balances de poder que serán circunstanciales si no se transforma el conjunto de la base material de la sociedad: las estructuras de producción, distribución, circulación y consumo, la gestión social del dinero y la tierra, los límites a la propiedad y la apropiación privada del excedente económico, y la producción de bienes públicos que garanticen los derechos humanos de todas y todos. Para alcanzar lo anterior es fundamental superar el modelo que separa entre políticas económicas centradas en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del valor económico, por un lado, y políticas sociales compensatorias por el otro. Se propone el reemplazo de las políticas sociales de inspiración neoliberal por una política de economía social y solidaria, que estimule y consolide nuevas estructuras económicas y sociales capaces de generar nuevos balances entre las fuerzas

de la economía popular, orientada por la reproducción de la vida, las fuerzas del mercado, orientado por el lucro sin límite, y las fuerzas de la economía pública, orientada por el bien común.

El texto define como economía social y solidaria a un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno.

La nueva política social basada en la economía social y solidaria debería basarse en cinco principios.

- Propender a la mayor autarquía de subsistencia posible de las economías domésticas, definidas como la articulación de familias en comunidades o cooperativas, donde cada unidad doméstica o comunidad procura atender a sus necesidades con sus propios recursos, particularmente su trabajo.
- Propiciar las relaciones de reciprocidad, basadas en la simetría de las donaciones y ayudas mutuas.
- Profundizar la redistribución progresiva, con el Estado jugando el papel de centralizador y recaudador de recursos financieros de los que más tienen para redistribuirlos de manera que las comunidades se produzcan mejor.
- Regulación del intercambio en los mercados, interviniendo desde Estado y sociedad para evitar abusos de monopolios, intermediarios e importaciones que son competitivas en base a la sobreexplotación de trabajadores o la explotación de recursos naturales.

- Planificación participativa y normatividad, basada en el reconocimiento de las organizaciones y redes de la economía social y solidaria, su organicidad y representación en el espacio de definición de políticas públicas, y la coordinación conciente de las acciones económicas de los múltiples agentes independientes para aunar fuerzas y recursos, organizando la división social del trabajo dentro de las microregiones y entre ellas, produciendo bienes colectivos, evitando la competencia destructiva, anticipando, regulando o evitando efectos socialmente no deseables del juego de mercado.

Evaluando el impacto de programas sociales

Esta segunda parte del texto empieza con un artículo de Oosterbeeck, Ponce y Schady en donde se evalúa el impacto del bono de desarrollo humano en Ecuador. En el artículo se utilizan dos diseños metodológicos para evaluar el impacto del programa. Por un lado se usa un diseño experimental entre los beneficiarios de extrema pobreza (en donde aleatoriamente se asigna un grupo que recibe la intervención y otro grupo que no la recibe). Por otro lado, entre los beneficiarios de pobreza moderada se utiliza un diseño cuasi-experimental llamado de regresiones discontinuas. En este caso se utiliza el hecho de que para recibir el programa se requiere tener un puntaje menor a 50,65 en el índice de selección de beneficiarios de programas sociales (Selben). Comparando personas que están un poco por encima del punto de corte y que no reciben el programa (grupo de comparación), con personas que están un poco por debajo del punto de corte y que reciben la intervención (grupo de tratamiento) se obtiene el efecto del programa. El artículo encuentra que existen efectos heterogéneos del programa. Se encuentra un impacto positivo del programa en matrícula escolar entre los extremadamente pobres (de alrededor 10 por ciento), mientras que no se encuentra ningún impacto entre los moderadamente pobres. Lo anterior se explica en parte por la inexistencia de mecanismos que verifiquen el cumplimiento de la condicionalidad en el Ecuador (los hogares beneficiarios se comprometen a enviar a los niños a las escuelas y a los centros de salud a cambio del beneficio). Por ello la

principal recomendación de política del artículo es que el programa genere los mecanismos necesarios para verificar el cumplimiento de la condicionalidad, así como pensar en montos de transferencias diferentes para los extremadamente pobres (mayor) y para los moderadamente pobres (menor).

A continuación, el segundo artículo de esta parte, por Paxon y Schady, evalúa el impacto del bono de desarrollo humano de Ecuador en la salud y el desarrollo infantil entre los niños del área rural. Para este estudio se utiliza un diseño experimental en donde aleatoriamente se escogió a parroquias en donde se realiza la intervención (grupo de tratamiento) y parroquias en donde no se realiza la intervención (grupo de control). Se encuentra que el programa tiene un efecto significativo y substancial en el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional de los niños. De igual forma que el artículo anterior, se encuentra que los efectos son substancialmente mayores entre los niños más pobres respecto a los menos pobres. También se encuentra efectos más grandes entre las niñas y entre niños/as con madres más educadas. El artículo explora tres mecanismos a través de los cuales la transferencia puede influenciar en el desarrollo infantil: mejor nutrición, mejor uso de los servicios de salud, y mejor cuidado de los padres. Luego de analizar cada uno de estos mecanismos se encuentra que el efecto del programa viene dado, principalmente, por una mejor nutrición y un mejor cuidado de los padre, pero no por un mejor acceso a los servicios de salud. Nuevamente aquí la recomendación es que se debe buscar mecanismos que garanticen el cumplimiento de la condición de enviar a los niños/as al centro de salud.

Remesas y desarrollo de capacidades humanas

Esta última parte del libro empieza con un artículo de Khoudour-Castéras y Bolaños, quienes mediante un análisis econométrico para el período 1981-2001 muestran que existe una relación complementaria entre comercio internacional y migración internacional en América Latina. Lo importante de este hallazgo es que se opone a los postulados de la teoría neoclásica del comercio internacional, según los cuales existe una relación

de sustitución entre el comercio internacional y los flujos migratorios. Una explicación del proceso dado en América Latina sería que las reformas económicas aplicadas durante los años 1980 y 1990, bajo la estructura del llamado Consenso de Washington, generaron mayor flexibilidad en el mercado laboral; lo cual en un contexto de mayor apertura de las economías de la región, terminaron aumentando los niveles de desempleo. De esta forma la migración internacional se constituyó en una válvula de escape para los problemas de empleo que enfrenta la región.

El segundo artículo de esta parte, de Viviana Muñoz, permite contextualizar el tema de la remesas en el caso ecuatoriano. La autora propone dos elementos novedosos en relación al tema. Por un lado encuentra que las remesas no llegan en su gran mayoría a los pobres, y que por el contrario son las personas del 40 por ciento más rico del país quienes reciben el mayor monto de remesas; y por otro lado, encuentra que el país no está entrando a la parte descendente del ciclo de las remesas. Por el contrario, mediante un análisis econométrico, la autora encuentra que la probabilidad de recibir remesas, después de corregir por una serie de factores micro, es mayor en el 2006 en comparación con 1999.

A continuación el artículo de Ángel Pacheco evalúa el impacto de las remesas en los logros académicos de los niños de las zonas rurales del Ecuador. Mediante una combinación de técnicas de variables instrumentales y de emparejamiento, el artículo encuentra que no existe ningún efecto significativo de la migración en los logros académicos de los niños/as. Lo anterior significa que niños/as con padres migrantes tiene igual desempeño escolar que niños/as que no tiene padres migrantes.

Bibliografía

- Filgueira, Fernando (1997). "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 67-69.
- Raczynski, Dagmar (1999). "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza." En Victor Tokman y Guillermo O'Donnell compiladores. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Paidós. pp. 171-202.