



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais [ST]

DES INSTITUCIONALIZANDO LA POLÍTICA SOCIAL: NEOLIBERALISMO EN ECUADOR

MINTEGUIAGA, Analía

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política; IAEN;
analía.minteguiaga@iaen.edu.ec

CARMEL, Valerie

Magíster en Desarrollo Local y Territorial; IAEN; carmel.valerie@gmail.com

Resumo

No contexto de uma crise marcada pela queda no preço das *commodities*, receitas já ensaiadas de ajuste fiscal voltam à América Latina com implicações negativas sobre a taxa de emprego e, em termos gerais, sobre o bem-estar. Considerando isso, é necessário refletir sobre a relação estreita entre algumas formas de política social e o aprofundamento das exclusões sociais, econômicas, territoriais e políticas. Enfatizamos aqui uma modalidade específica: a dos Fundos de Investimento Social (FIS) ligados paralelamente a processos de privatização e reorientação de gastos públicos a serviço das dívidas. O processo de “modernização” neoliberal no Equador aprofundou as desigualdades sociais e territoriais com a desestruturação do Estado, do seu domínio integral sobre o território e da sua capacidade de fornecer serviços públicos. A fim de analisar como os FIS geraram processos de exclusão social e atrofia institucional, o presente trabalho apresenta um estudo conduzido no Fundo de Solidariedade entre 1995 e 2010 e no Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução de Dívidas Públicas (FEIREP/CEREPS), entre 2002 e 2008. Seguindo Repetto (2000), analisaremos uma “chave institucional”, identificando atores relevantes, a organização burocrática, as normas formais de funcionamento, as restrições e as possibilidades associadas e, finalmente, os recursos envolvidos.

Abstract

In the context of a crisis marked by the decline in commodity prices, previously tested recipes for fiscal adjustment that have negative impacts on employment and, more generally, on welfare provision return. Against this, it is necessary to reflect on the relationship between some forms of social policy and the deepening of social, economic, territorial and political exclusions. Here a specific form of social policy is emphasized, that of Social Investment Funds, connected in parallel to processes of privatization and of reorientation of public spending toward debt service. The process of neoliberal “modernization” in Ecuador deepened social and territorial inequalities through the disintegration of the state, of its integral control over the territory and its ability to provide public services. To analyze how Social Investment Funds generated processes of social exclusion and institutional atrophy, this paper presents a study of the Solidarity Fund (1995-2010) and the Fund for Stabilization, Social and Productive Investment and Public Debt Reduction - FEIREP / CEREPS (2002-2008). Following the work of Repetto (2000), this paper presents an institutional analysis, identifying relevant actors and stakeholders, the bureaucratic organization, formal rules of functioning, constraints and opportunities associated with them, and finally the resources involved.

Palavras-chave: política social; bem-estar; dívida; privatização; neoliberalismo.

Keywords: social policy; welfare; debt; privatization; neoliberalism.

[COM0532]

Las crisis económicas son momentos claves para el posicionamiento de recetas de austeridad en su más amplio sentido. En el contexto de una crisis marcada por el declive en los precios de los commodities, retornan a América Latina recetas ya ensayadas de ajuste fiscal con implicaciones negativas sobre el empleo, y sobre la provisión de bienestar. En Argentina, el nuevo gobierno ha iniciado y defendido despidos masivos de trabajadores estatales (Lewkowicz, 2016), en Venezuela los movimientos y agrupaciones políticas de oposición lograron captar la mayoría absoluta de la Asamblea, y en Ecuador se inician ciclos de conflictividad ligados a demandas por un Estado reducido con menor incidencia en las vidas y capacidad de acumulación de las viejas y nuevas clases medias. Así, la posibilidad de estar frente a una nueva ola de ajuste se vuelve cercana.

Este trabajo abordará cómo dos postulados centrales del modelo neoliberal, la privatización y la reorientación del gasto público al servicio de la deuda, generan procesos de exclusión y atrofia institucional y revelan la relación existente entre la esfera privada mercantil y el Estado. Para esto se realizará un análisis institucional del Fondo de Solidaridad (1995-2010) y del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) (2002-2005). Aunque difieren en su diseño, temporalidad y objetivos, los dos fondos funcionaron como cortina de humo para otorgar cierta legitimidad a políticas impopulares como las privatizaciones y el servicio de la deuda; constituyeron una suerte de para-institucionalidad restrictiva en tanto destinaron recursos a programas y proyectos sociales desarticulados de los sistemas públicos.

Para el análisis de los marcos institucionales que estructuran las interacciones entre los actores involucrados en las políticas (Repetto, 2000, pp. 598) se identificará: 1) la organización burocrática; 2) los actores relevantes; 3) las normas que direccionan la distribución del gasto social, específicamente las formales (leyes, decretos, etc.); 4) las restricciones y posibilidades que se desprenden de las normas formales; y, 5) los recursos que manejan dichos fondos (ver Tabla 1). Cada uno de estos elementos se inscribe en un contexto determinado por “los cambios culturales que ven nuevos conjuntos de símbolos adquirir autoridad mientras otros caen en desuso” (Hall, 2009, pp. 217). El contexto (o clima de ideas) en el que se desarrollaron el Fondo de Solidaridad (FS) y el FEIREP responden a la preeminencia del neoliberalismo como modelo económico y social, y de su postulado central: la división ficticia entre el campo político y el económico (Danani, 2004).

| Elemento | Fondo de Solidaridad (FS) | FEIREP / CEREPS |
|---------------------------------|--|--|
| Organización burocrática | Ente público “autónomo”. Brindaba financiamiento a proyectos y programas de desarrollo humano presentados por instancias estatales y privadas. | Fideicomiso mercantil cuyo fiduciario era el Banco Central del Ecuador. |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Organismos internacionales e instituciones financieras internacionales. • Beneficiarios: “Sectores más deprimidos”. • Fundaciones, ONGs, comunidades e instituciones estatales. • Empresarios nacionales e internacionales. • Organizaciones y movimientos sociales. | <ul style="list-style-type: none"> • Organismos internacionales e instituciones financieras internacionales. • Beneficiarios: Tenedores de títulos de la deuda pública emitidos por el Estado ecuatoriano. • Organizaciones y movimientos sociales. |
| Normas (formales) | <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Modernización del Estado (1993). • Ley del Fondo de Solidaridad (1995). • Constitución de 1998 incluyó al FS, y revocó la propiedad estatal de los sectores estratégicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002). • Ley Reformatoria a la Ley de Responsabilidad Fiscal (2005). |

| Elemento | Fondo de Solidaridad (FS) | FEIREP / CEREPS |
|---|--|--|
| Restricciones/ posibilidades | <p>Restricciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas con proceso de privatización determinó que el FS no financie programas de desarrollo humano con recursos obtenidos de la privatización, sino con las utilidades de las empresas que administraba. • Preasignaciones que significaban poco más del 80% de los recursos del FS. • Dependencia del poder Ejecutivo durante años de alta inestabilidad política. <p>Posibilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privatización de provisión de servicios públicos y de empresas públicas. • Participación de la sociedad civil en la generación de proyectos y programas de desarrollo humano que permitía otorgar menos recursos a entes rectores. | <p>Restricciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Límite de 3,5% anual al aumento del gasto público (excluía pago de intereses de la deuda pública). • Sus recursos fueron invertidos en recompra de deuda interna sin afectar el monto de deuda externa. • Afectó negativamente al PGE mediante la reducción artificial de los ingresos petroleros. • Recursos se encontraban en bancos obteniendo una rentabilidad del 1,5 - 2%, mientras el país contrataba créditos con tasas de interés superiores al 7% (Acosta, 2005). <p>Posibilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buenas relaciones con instituciones financieras que significaba acceso a créditos. • Revalorización de los bonos del Estado que benefició a los tenedores de la deuda pública. |
| Recursos | <p>Los recursos del FS debían provenir del proceso de privatización y concesión, y de donaciones nacionales o internacionales. Sin embargo, provinieron de las utilidades que generaban las empresas públicas.</p> | <p>45% del FEP, cuyo objetivo era estabilizar las cuentas del PGE en momentos de baja cotización del precio del petróleo, e ingresos provenientes del crudo transportado por el OCP.</p> |

Tabla 1. Marcos institucionales (comparativo)¹

En Ecuador, el fortalecimiento del modelo neoliberal significó transformar la política social para compatibilizarla con las exigencias de la “responsabilidad” fiscal, la estabilización económica, el crecimiento y el pago de la deuda. La reforma fue legitimada por las deficiencias del modelo previo, (proto) desarrollista o de (proto) industrialización por sustitución de importaciones,² que apuntó a la universalidad a través de una provisión estatal centralizada. Este modelo fue criticado por excluir a trabajadores rurales e informales de la provisión de bienestar (Filgueira, 1998) y a los actores locales y sociales del proceso de construcción de la política (Franco, 1996). El discurso de la operatoria de esta exclusión sirvió como base para la defensa de la reducción de la intervención estatal en el campo social, de la implementación de una estrategia de focalización hacia sectores “pobres”, que realmente requerirían asistencia estatal, y de una descentralización basada en la privatización de la provisión de servicios.

La reforma neoliberal inició durante el gobierno de Osvaldo Hurtado (1983), quien asumió la presidencia luego de la muerte de Jaime Roldós, el primer presidente del retorno a la democracia³. Aunque en los ochenta todavía quedaba mucho de las estructuras e instituciones del modelo (proto)desarrollista de los gobiernos militares, durante el gobierno de Hurtado resaltan dos acciones que marcan el inicio de la implementación del ajuste y del uso privado de los bienes y servicios públicos: la firma de la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), herramienta de aplicación de los Programas de Ajuste Estructural; y la sucretización de la deuda privada, mediante la cual el Banco Central del Ecuador (BCE) asumió el pago en dólares a los acreedores internacionales mientras los bancos nacionales le pagaban al BCE en sucres (Acosta, 2006).

Si durante el periodo militar el Estado se presentaba como garante del desarrollo económico y social, durante el retorno a la democracia se buscó desplazar al Estado y reemplazar su injerencia por el “libre mercado”. Dicha agenda contó con un compromiso a medias durante los gobiernos del social cristianismo (1984-1988) y de la izquierda democrática (1988-1992) (Minteguiaga, 2013); como afirma Andrade (2009) el programa neoliberal fue puesto en marcha con mayor vigor durante el gobierno de Duran-Ballén (1992-1996), que impulsó los procesos de privatización y creó el Fondo de Solidaridad.

1. Fondo de solidaridad: fragmentación y competencia en la política social

Uno de los principales programas de la agenda neoliberal fue la privatización como palanca de la modernización estatal. El impulso a las privatizaciones se justificó por la supuesta ineficiencia intrínseca del Estado, aunque su atractivo se encontraba en un contexto de crisis de la deuda que imponía restricciones fiscales y en la falta de voluntad política para aumentar la recaudación tributaria (Devlin, 1993, pp. 165). La privatización fue un mecanismo fácil para obtener recursos sin que el Estado deba asumir nuevas competencias o generar presión sobre actores económicos privados.

Durante el primer año del gobierno de Durán Ballén (1993), se aprobó la Ley de Modernización del Estado (LME) que regulaba el traspaso de empresas y servicios públicos al sector privado. De acuerdo a la ley el proceso de privatización y de concesión de servicios “se torna ineludible [...] con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el Presupuesto General del Estado [PGE]”. A pesar del justificativo, Acosta (2006) señala que “las empresas del sector público, en su conjunto, de conformidad con informaciones del Ministerio de Finanzas, no han significado un peso para el fisco, permanentemente han rendido un superávit operativo, que en varios años alcanzó más del 3% del PIB” (pp. 219).

Dos años después de aprobada la LME, se aprobó la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad con el fin de ejecutar los recursos resultantes de la aplicación de la LME. De acuerdo a la ley, el objetivo del FS era dar “atención a las políticas de desarrollo humano exclusivamente, mediante el financiamiento de programas” (art. 2), a través de convenios de financiamiento para programas presentados por organismos del sector público, corporaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro (art. 3). Entre los ámbitos a financiarse con recursos del FS la ley incluía la dotación de agua potable y alcantarillado, electrificación rural, educación, salud, saneamiento ambiental, desarrollo urbano, preservación ambiental, vivienda, y fomento y promoción cultural “orientados preferentemente hacia los sectores más deprimidos del país” (art. 2).

Estas dos leyes constituyen el marco normativo del FS, y establecieron un entramado institucional en el cual actores privados (comunidades, fundaciones y ONGs), ministerios encargados de la política nacional, y gobiernos locales competían por recursos estatales a través de la presentación de programas. El financiamiento no se daba en base a una planificación nacional orientada a reducir brechas territoriales en el acceso a los servicios públicos. Adicionalmente, la normativa contemplaba que el FS fuese conducido por el Presidente o su delegado, y de los otros nueve miembros del directorio, seis pertenecían al poder Ejecutivo. Así, la administración de Fondo (la planificación tanto de las empresas a su cargo como del Programa de Desarrollo Humano) estuvo sujeta a cada cambio de gobierno en una época en la que el país tuvo siete presidentes en diez años.

El esquema de financiamiento de política social mediante Fondos de Inversión Social (FIS) fue impulsado por instituciones como la CEPAL (1994) como mecanismo para asegurar que las privatizaciones –asumidas como inevitables– representen beneficios sociales. Sin embargo, los procedimientos de adjudicación de recursos por parte de los FIS:

Obligan a los pobres y a los marginales a competir por los recursos disponibles. En lugar de la solidaridad, los fondos promueven la fragmentación. Los más pobres de entre los pobres quedan excluidos también de los recursos, puesto que poseen poca experiencia en la presentación de solicitudes, así como de administración de recursos y rendición de cuentas (Stahl, 1994, pp. 58).

El FS no solo intentó obtener apoyo popular a las privatizaciones asegurando inversión para el desarrollo social, sino que buscó además la privatización en la provisión de servicios delegándola a entes privados como fundaciones y ONGs. Esta forma de privatización es problemática porque la llamada sociedad civil no es ajena a las estructuras de desigualdad y de poder, por lo que pueden profundizar la desigualdad social y económica, especialmente en sociedades fragmentadas.

A pesar de los esfuerzos por atraer inversores, entre 1993 y 1995 el Estado ecuatoriano solo logró privatizar 11 empresas, adquiriendo un monto de USD 169 millones (Nazmi, 2004). Las condiciones macro-económicas y la inestabilidad política del país obstaculizaron la rápida privatización de las empresas públicas, especialmente en los sectores estratégicos. El proyecto de privatizaciones no solo era poco atractivo para los potenciales compradores sino también para la población, que entre 1993 y 1994 organizaron movilizaciones en contra de la privatización del Seguro Social (Zamosc, 2005). Frente al rechazo de las organizaciones, el gobierno convocó una consulta popular para procesar este y otros temas de la agenda modernizadora neoliberal. La resistencia frente a la privatización de la seguridad social generó una amplia coalición social bajo la Coordinadora de Movimientos Sociales, que derrotó la agenda gubernamental en las urnas (Zamosc, 2005). La ejecución del proceso de privatización reveló otros actores involucrados: los diferentes movimientos y organizaciones sociales opuestos a la privatización y los empresarios nacionales e internacionales (potenciales beneficiarios de la privatización y concesión).

En principio, el funcionamiento del Fondo, como inversionista en programas de desarrollo social, dependía de los recursos generados por la enajenación de las empresas públicas y las concesiones. Sin embargo, en vista de las dificultades que enfrentó dicho proceso, el FS funcionó como administrador de las empresas no privatizadas, otorgando financiamiento con las utilidades que generaban las empresas. Dichas restricciones incidieron en el entramado institucional del Fondo, obscureciendo más aún su objetivo al tener una misma entidad encargada tanto de administrar las empresas públicas como de encontrarles compradores. Aquí encontramos una contradicción importante: el buen funcionamiento de las empresas públicas a cargo del FS podía haber incidido positivamente en la generación de capacidades humanas, pero al ser misión del FS venderlas, no existió incentivo para que se realicen las inversiones correspondientes.

Al mismo tiempo que se reducían (y desfinanciaban) las instituciones estatales responsables de la política social, se creaban nuevas instituciones como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM)⁴. Más que reducir el tamaño del Estado, lo que se hizo fue reducir el gasto social, minando así el “poder infraestructural” del Estado o su “capacidad de implementar sus acciones en todos sus territorios” (Mann, 2015, pp. 107). Programas como el FS profundizaron las desigualdades territoriales a través de una minimización del aparato estatal que, lejos de volverlo más eficiente, expandió las “zonas marrones” (O’ Donnell, 2015), donde el entrelazamiento entre el Estado y sociedad es débil, donde la llegada del Estado a los territorios es mínima y otros actores actúan en su lugar, y por lo tanto al Estado le cuesta establecer eficazmente su legalidad. Las zonas marrones reflejan una falta de dominio legal sobre el territorio y de la capacidad estatal para garantizar la realización de los derechos y el acceso a servicios públicos.

Sin haberse concretado ninguno de los beneficios esperados, en 1998 el FS fue incluido en la nueva Constitución dentro de los principios generales del sistema económico, como “organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y eliminar la indigencia” utilizando los “recursos económicos generados por la transferencias del patrimonio de empresas y servicios públicos” (art. 250). Adicionalmente, la Constitución del ‘98 “revocó la propiedad estatal de los sectores ‘estratégicos’ de petróleo, electricidad y telecomunicaciones” (Nazmi, 2004, pp. 176) con el fin de facilitar la privatización de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones. El desarrollo normativo del Fondo (aunque desconectado de su desarrollo operativo) es relevante porque genera incentivos (institucionaliza reglas de juego) para seguir pensando la política social subsidiariamente.

Además de las dificultades que enfrentó el proceso de privatización, el Fondo sufrió otras restricciones determinadas por la preasignación de gran parte de sus recursos mediante ley. Para el año 2004, 81% de Fondo

estaba dirigido a tres preasignaciones: 1) la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno El Niño creada en 1998, 2) la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia aprobada el mismo año, y 3) el incremento de las pensiones jubilares del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de 2004 (Báez, 2015). Para 2004 solo el 19% de los recursos del Fondo podían ser asignados a programas de desarrollo humano.

El Fondo viabilizó una política social subordinada a las exigencias del ajuste fiscal, permitía financiar proyectos focalizados que aplacarían en cierta medida los efectos del ajuste y de una política económica orientada al crecimiento y al pago de la deuda. De acuerdo a Báez (2015) para el final del gobierno de Palacio, en enero de 2007, el Fondo se encontraba en una situación crítica: las empresas de distribución eléctrica reportaban altos niveles de morosidad, sus empresas reportaban reducciones en las utilidades, y las preasignaciones (especialmente aquella vinculada al aumento de las pensiones jubilares) generaban una presión financiera que no le permitía un correcto financiamiento a los proyectos de desarrollo humano.

En resumen, el FS tenía como objetivo financiar programas de desarrollo humano en un contexto de ajuste estructural. En otro contexto el desarrollo humano podía ser financiado con asignaciones presupuestarias a las entidades públicas responsables de diseñar y ejecutar la política social, sin embargo se optó por un entramado institucional que privilegió la negociación particular (en la forma de presentación de proyectos) entre actores públicos y privados y el FS por recursos. La creación y operación del FS involucró a varios actores. En un inicio a organismos e instituciones financieras internacionales que impulsaron los FIS como mecanismos de bienestar social; luego, las normas formales contemplaron la interacción entre fundaciones, ONGs e instituciones estatales que debían presentar programas orientados a los “sectores más deprimidos”, y entre sector empresarial y Estado en la compra de los bienes públicos; finalmente, participaron las organizaciones y movimientos sociales desde acciones contestatarias. El FS también enfrentó restricciones por la falta de ofertas para la compra de los bienes públicos, la dependencia del ejecutivo y las sucesivas preasignaciones que lo sumió en contradicciones de fondo.

2. FEIREP: desinversión social al servicio de la deuda

En 2002 se creó el FEIREP (fideicomiso mercantil cuyo fiduciario era el BCE) mediante la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF). Además de la creación del fondo, la ley establecía que “el gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3,5 por ciento en términos reales” (art. 3, inciso 1). En el contexto de una crisis económica se fomentó la recompra y pago de la deuda interna y externa a costa de la inversión social. Al igual que el FS, el FEIREP contaba con un componente de inversión social pero este representaba solo el 10% de los recursos comparados con el 70% preasignados para pago de deuda (art. 17).

Los recursos del FEIREP provenían del 45% del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), creado en 1999 con el objetivo de estabilizar las cuentas del PGE en momentos de baja cotización del precio del petróleo. En el 2000, mediante la aprobación de la Ley Trole I, se reformó el FEP pero se mantuvo el porcentaje marginal del 10% dirigido a proyectos de desarrollo y provisión de bienestar, que además estaban focalizados geográficamente a cinco provincias⁵ (Oleas, 2008, pp. 16). Los recursos del FEP dirigidos a la región amazónica (35%) se destinaron únicamente a un proyecto de vialidad: la Troncal Amazónica (Ibíd.). Además del 45% del FEP, según el art. 14 de la LOREYTF, el Fondo recibía “todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados [OCP]”.

Por la distribución de los recursos es evidente que uno de los objetivos centrales de la Ley era reducir la deuda interna y externa, sin embargo de acuerdo a al informe DA3-31-2007 de Contraloría los recursos del FEIREP solo se habían invertido en recompra de deuda interna, sin afectar la deuda externa. En 2004, durante la administración del presidente Cnel. Lucio Gutiérrez se utilizó el 83,3% del Fondo (USD 531.7 millones), de

los cuales se destinó USD 381.6 millones a la recompra de deuda interna, principalmente, al IESS. La operación no logró reducir el endeudamiento “porque las entidades que redimieron sus bonos [...], sobre todo el IESS, volvieron a adquirir papeles” (El Universo, 2005). De esa manera, el dinero utilizado para recompra de deuda interna regresó al fisco.

Existe otra contradicción. La firma de una carta de intención con el FMI en febrero de 2003 para acceder a créditos por USD 200 millones (El Universo, 2003) revela que al mismo tiempo que se creó un fondo para reducir la deuda mediante una ley que limitaba el gasto público se adquiría más deuda. De acuerdo al economista Julio Oleas, la creación del FEIREP benefició a los tenedores de títulos de la deuda pública⁶:

Antes de su creación, los Bonos Global 12 se cotizaban a 50% o menos de su valor nominal y los Global 30 a 40% o menos, pero un año después, los primeros ya se cotizaban a 101% y los segundos a 85%. Si alguien hubiera comprado todos esos bonos en mayo de 2002 y los hubiera vendido a finales de 2003, hubiera obtenido una ganancia de unos \$ 1.200 millones (Oleas, 2008, pp. 17).

Que sucesivos gobiernos hayan optado por privatizaciones, reducciones del gasto público y pago de la deuda responde a correlaciones de fuerza en las que actores como las instituciones financieras internacionales y los tenedores de deuda tenía mayor peso e incidencia sobre la agenda pública que los ciudadanos y organizaciones que demandaban el fin del ajuste y políticas redistributivas.

En términos de responsabilidad fiscal, el fondo tampoco cumplió sus objetivos. Acosta señala que el fondo afectó negativamente al PGE mediante la reducción artificial de los ingresos petroleros, “desviando los excedentes del precio del petróleo hacia fondos de estabilización”, por ejemplo, en 2003 y 2004 “el precio se fijó en 18 dólares por barril, cuando el barril [...] se cotizó sobre 30 dólares en promedio” (2005, pp. 52). Los recursos ahorrados por el FEIREP se encontraban en entidades internacionales “obteniendo una magra rentabilidad del 1,5% al 2%” mientras el país contrataba “créditos con tasas de interés superiores al 7%” por el déficit que se mantenía en el PGE (Ibíd.). Así, era fiscalmente más responsable utilizar los recursos petroleros para financiar el PGE que utilizar préstamos que encarecían el gasto público.

El país contaba con el visto bueno de las instituciones financieras pero el crecimiento económico y el desarrollo social se seguían estancando profundizando el descontento social y la inestabilidad política. La incapacidad del Estado de manejar sus propios recursos limitó:

las posibilidades [...] de conducir un plan de desarrollo de mediano aliento, bajo supuestos como la inclusión social y territorial, la responsabilidad pública de las grandes obras de infraestructura, la noción de sectores estratégicos, el combate a la pobreza, la equidad geográfica, la importancia de la productividad y una inclusión inteligente en los mercados globales. Simplemente, los recursos para llevar adelante un plan de este tipo ya están preasignados (Oleas, 2008, pp. 15).

Acosta señala que de haberse seguido con el esquema de fondos que acaparaban recursos para el pago de la deuda marginando la inversión pública y el gasto social “apenas en 47 años –casi medio siglo–, el Ecuador –según un estudio de la Unicef– habría alcanzado el nivel de inversión social per cápita promedio de América Latina” (2005, pp. 53).

En abril de 2005 se iniciaron jornada de movilización en Quito que demandaban el fin del gobierno a través del canto: ¡qué se vayan todos! Entre las demandas expuestas por los manifestantes se encontraba una consulta popular para la reforma política, y la auditoría a la deuda externa (Ramos, 2005). Luego del derrocamiento de Gutiérrez, durante el gobierno del ex vicepresidente, Alfredo Palacio, se viabilizó la reestructuración del FEIREP que otorgó menor protagonismo al pago de la deuda y modificó los términos de los límites impuestos al gasto público.

Mediante la Ley Reformatoria a la LOREYTF se reemplazó el FEIREP con la Cuenta de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS). La nueva distribución de los recursos contaba con dos pre asignaciones: la restitución de costos a Petroecuador por

comercialización y transporte del crudo pesado, y la Ley de Fondo para el Eco desarrollo Regional Amazónico; del saldo distribuía 35% para líneas de crédito para proyectos productivos y recompra de la deuda, 20% para el Fondo de Ahorro y Contingencia (este fondo recibía adicionalmente los recursos no utilizados por el CEREPS hasta el fin de cada ejercicio fiscal), 30% para inversión en educación, cultura, salud y saneamiento ambiental, 5% para investigación científica y tecnológica, 5% para mantenimiento vial, y 5% para reparación ambiental y social. La reforma también estableció que el límite en el crecimiento del gasto público del 3,5% se aplicaría únicamente a las “asignaciones para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencia corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central”, liberando el gasto para inversión (Almeida *et al.*, 2006, pp. 24).

3. La disolución de los fondos: la vuelta del estado y la deuda social

Peter Evans (1996) identifica dos tipos ideales de Estado vinculados a las capacidades estatales y al nivel (y forma) de autonomía de sus instituciones y aparatos burocráticos: un Estado predatorio donde la clase política y sus allegados buscan apropiarse de la renta pública, no hay un aparato burocrático coherente, y aunque carece de autonomía frente a élites privadas goza de autonomía frente a los intereses sociales; un Estado desarrollista caracterizado por lo que Evans llama “autonomía enraizada”, que depende de “la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante” (pp. 540), especialmente con universidades que proveen funcionarios públicos y con actores industriales y productivos con quienes se determinan las políticas estatales; y Estados intermedios con un aparato burocrático con un alto nivel de rotación que dificulta establecer una autonomía enraizada “e impuls[a] la interacción público-privada por canales individuales” (pp. 551). El FEIREP y del FS revelan un Estado que carecía de autonomía frente a élites privadas financieras nacionales e internacionales, un aparato burocrático errático y una institucionalidad disgregada y débil que afectó los servicios públicos, y la posibilidad de consolidar una autonomía enraizada.

En 2007 se inauguró un nuevo ciclo político que marcó algunas rupturas frente al modelo neoliberal, especialmente por la expansión de la inversión pública. En este marco se desestructuraron los fondos de ahorro y se recuperó la rectoría estatal sobre las empresas públicas en sectores estratégicos. La Constitución del 2008 estableció la extinción del Fondo de Solidaridad en la disposición transitoria trigésima mientras el Mandato constituyente N° 9, y revirtió el marco jurídico que no le permitía al FS (con USD 200 millones) invertir en sus propias empresas, disponiendo que utilice sus bienes patrimoniales para la capitalización de las empresas públicas de electricidad y telecomunicaciones. El Fondo pasó de ser una herramienta de la “modernización” neoliberal –léase privatización– a ser un eje central en la recuperación de empresas públicas en sectores estratégicos.

La Constitución de 2008 también recupera el derecho del Estado de “administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos”, que abarcan la energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, la biodiversidad, y el agua, entre otros. En la disposición transitoria trigésima se establece la obligación del FS de transformar las empresas en las que sea accionista del régimen privado al régimen de empresas públicas⁷, y determina que sus recursos se destinarán a la inversión en las empresas del sector eléctrico y de telecomunicaciones. La inversión fue justificada considerando que “varios sectores del país han sido marginados del desarrollo de las telecomunicaciones ampliando la brecha digital y limitando el acceso a la sociedad de la información” (Mandato constituyente n° 9). De acuerdo a cifras del INEC (2014) entre 2008 y 2014 el analfabetismo digital nacional pasó del 32,42% de la población al 14,43%, una reducción de casi 18 puntos porcentuales⁸.

Si el Fondo de Solidaridad obstaculizó la necesaria inversión en energía y telecomunicaciones –servicios públicos importantes para el desarrollo humano–, el FEIREP habría generado un nivel de inflexibilidad fiscal tal que disminuía la capacidad del Estado “de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social” (Almeida *et al.*, 2006, pp. 5). Al no poder utilizar su presupuesto, los

gobiernos no lograban responder a demandas sociales persistentes en torno a infraestructura, servicios, y garantía de derechos minando su propia legitimidad.

En abril de 2008 la Asamblea Constituyente aprobó la liquidación de los fondos petroleros, y estableció como política de Estado que “todos los recursos de origen petrolero [...] deberán ingresar al Presupuesto del Gobierno Central [...] y serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto y exclusivamente para fines de inversión” (Ley de Recuperación de los Recursos Petroleros, art. 1). A través de esta ley se incorporaron USD 2.818,3 millones al PGE (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008) del año 2008.

Reconociendo el estado crítico de los sistemas de salud y educación pública, y del desarrollo vial en el país, durante 2007 y 2008 se declaró la emergencia en estos sectores con el fin de facilitar el traspaso de recursos del CEREPS a los ministerios sectoriales encargados de resolver las emergencias. Así, se destinó más de USD 120 millones en proyectos de inversión para el sector educativo que sirvieron para dar los primeros pasos hacia la gratuidad⁹; USD 127.3 millones para el Programa Anual de Inversiones de Salud de 2008 y la inversión en mejoramiento de calidad, infraestructura y entrega de medicamentos gratuitos¹⁰; USD 23.8 millones para el mantenimiento vial; y USD 418.5 millones para nueva infraestructura¹¹. El traspaso de fondos reservados para el pago de la deuda a la inversión en salud, educación y vialidad además aportó a la garantía de derechos y permitió consolidar el alcance territorial del Estado y con ello mayores niveles de inclusión territorial.

La desaceleración económica y el declive en los precios de bienes primarios desde 2015 han repotenciado las críticas desde las teorías ortodoxas a una política económica y social expansiva. Sin embargo, el manejo de la crisis económica de 2008 por parte de EE.UU. señala que el rol del Estado es vital en la reactivación económica vía inversión en infraestructura, nuevas industrias y el mantenimiento de los servicios públicos. En junio de 2016 el FMI publicó un artículo que reconoce que las políticas de austeridad vinculadas a la reducción de la deuda empeoran el desempleo, son perjudiciales para el crecimiento, y están asociadas al incremento de las inequidades (Ostry et al., 2016, pp. 40). Sin embargo, en Ecuador se multiplican las voces que llaman a la austeridad fiscal y denuncian las políticas de expansión de la inversión pública y la liquidación de los fondos petroleros. Alberto Dahik, vicepresidente del gobierno de Durán Ballén (impulsor de las privatizaciones) ha señalado la imprudencia de no contar con fondos petroleros (EcuadorInmediato, 2015), mientras Mauricio Pozo, ministro de economía del gobierno de Gutiérrez, ha denunciado el excesivo gasto público que ha dejado al país sin liquidez para enfrentar la reducción del precio del petróleo (Rojas, 2015).

El análisis institucional de la política social permite observar las relaciones que “unen a los componentes del Estado y estructuran sus relaciones con la sociedad” (Hall, 1993, pp. 34). En el caso de los fondos aquí analizados se identifica un clima de ideas propicio para una acción pública tendiente a la privatización, la reducción del Estado y el diseño de políticas fiscales orientadas a apaciguar dudas internacionales sobre la capacidad de pago del país. Al mismo tiempo, el predominio de la ideología neoliberal desalentaba formas alternativas para obtener mayores recursos fiscales como una reforma tributaria orientada a una mayor progresividad. Segundo, el proceso de toma de decisión y los beneficiarios de estas dos políticas demuestran que los actores privados, especialmente del sector financiero nacional e internacional tuvieron mayores recursos políticos (de lobby), económicos (especialmente vía el chantaje), y simbólicos (por la relativa hegemonía de los postulados neoliberales) para influenciar en el accionar estatal y canalizar los recursos públicos. También es evidente que los gobiernos neoliberales enfrentaron grandes dificultades para aplicar las recomendaciones de los organismos internacionales, sobre todo por carecer de las capacidades burocráticas y de la estabilidad política necesarias para llevarlas a cabo.

La falta de capacidades estatales determinó que ningunos de los fondos hayan podido cumplir con los objetivos que se plantearon en términos de reducción del déficit fiscal vía privatizaciones y pago de la deuda pública; tampoco lograron reducir el tamaño del Estado. Lo que sí lograron fue generar mayor caos en la administración pública y en el sector social a través del financiamiento de proyectos y programas sin una orientación de política nacional, mayores niveles de desigualdad territorial a través de la desinversión en sectores estratégicos como las telecomunicaciones, y un alto nivel de inflexibilidad fiscal. Los dos fondos restringieron la

posibilidad de que los gobiernos ejecuten los planes de gobierno por los que fueron elegidos debido a la inflexibilidad de la política fiscal que devino en menores niveles de gobernabilidad.

La decisión política de disolver el FS y los fondos petroleros (entre ellos el FEIREP/CEREPS) con el fin de orientar dichos recursos a la inversión urgente requerida en los sectores de educación, salud, vialidad y sectores estratégicos responde también a un clima de ideas específico que revaloriza el rol del Estado en el cambio estructural de la economía y en la garantía de derechos. Revela también un cambio en el entramado institucional y en las relaciones entre Estado, actores sociales y actores privados. La eliminación de los fondos demostró un viraje en las relaciones subordinadas del Estado ecuatoriano frente a instituciones financieras internacionales como el FMI, y otras políticas que complementaron el objetivo de aumentar los recursos fiscales como las reformas tributarias revelaron un Estado con autonomía relativa frente a intereses de sectores privados con grandes recursos, entre ellos la banca. Se empieza a configurar un Estado que concentra los recursos políticos, económicos, organizacionales y simbólicos necesarios para llevar a cabo su plan de gobierno.

Sin embargo, no hay que perder de cuenta que la transformación estructural aquí señalada ha dependido de ingentes recursos ligados a un contexto económico internacional positivo para las economías dependientes de la exportación de bienes primarios. A medida que dicho contexto se revierte, todos los elementos que dan forma a un particular entramado institucional son sometidos a presiones. En momentos como los actuales se vuelve imperativo recuperar experiencias pasadas para evitar recorrer caminos ya ensayados y fracasados.

Referências

- Acosta, A. (1999). El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano, *Nueva Sociedad*, 161, 57-69.
- Acosta, A. (2005). Ecuador: Ecos de la rebelión de los forajidos, *Nueva Sociedad*, 198, 42-54.
- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: CEN.
- Almeida, M., Gallardo, V. & Tomaselli, A. (2006). *Gobernabilidad fiscal en Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Andrade, P. (2009). *La era neoliberal y el proyecto republicano: La recreación del Estado en el Ecuador contemporáneo: 1992-2006*. Quito: CEN.
- Báez, S. (2015). *La inversión en programas de desarrollo humano, El caso del Fondo de Solidaridad (1995 – 2010)*. (Tesina de especialización inédita). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- CEPAL (1994). *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Danani, Claudia (2004). “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales”. In Claudia Danani (comp.), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp. 9-38). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Devlin, R. (1993). Las privatizaciones y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, 49, 155-181.
- Ecuador Inmediato (29 de octubre de 2015). Alberto Dahik: El país de hoy tiene una crisis porque está en recesión y los depósitos monetarios están cayendo’ presidente refuta la afirmación. Recuperado de <http://www.ecuadorinmediato.com/>
- El Telégrafo (30 de abril de 2016). El Presidente anuncia plan de venta de una parte de los activos del Estado. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/>
- El Universo (25 de abril de 2005). El Feirep cubrió el gasto del Gobierno y no redujo la deuda del país. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/>

- El Universo (10 de febrero de 2003). Ecuador firmó Carta de Intención con el FMI. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico*, 35, 140, 529-559.
- Falconí, F. & Ponce, J. (2005). ¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12? Una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano. *Íconos*, 23, 9-15.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hall, P. (1993). *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- INEC (2014). *Compendio estadístico 2014*. Quito: INEC.
- Lewkowicz, Javier (25 de enero de 2016). Despidos, persecución y desmantelamiento para el cambio. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar>
- Mann, M. (2015). “Poder infraestructural revisitado”. In Acuña, Carlos H. (coord. serie), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 107-125). Buenos Aires: CAF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). *Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2008*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/>
- Mintegiuga, A. (2013). Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida, *Estado y Comunes*, 1, 125-154.
- Nazmi, N. (2004). “Ecuador: fracaso de las reformas y colapso económico”. In Oleas y Falconí (comps.), *Antología Economía ecuatoriana* (pp. 171-183). Quito: FLACSO.
- O’Donnell, G. (2015). “Estado, democratización y ciudadanía”. In Acuña, Carlos H. (coord. serie), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 25-58). Buenos Aires: CAF.
- Oleas, J. (2008). El fin de los fondos petroleros: ¿Más coherencia o más volatilidad?, *Gestión*, 165, 14-19.
- Ostry, J, Loungani P. & Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development*, 38-41.
- Ramos, M. (2005). *La rebelión forajida*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T Cía. Ltda.
- Repetto, F. (2000). Gestión pública, actores e institucionalidad: Las políticas frente a la pobreza en los '90”. *Desarrollo Económico*, 39, 156, 597-618.
- Rojas, Carlos. (29 de octubre de 2015). Correa negó que el Ecuador esté en crisis; Dahik, González y Pozo mostraron su preocupación. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com>
- Stahl, K. (1994). Política social en América Latina: La privatización de la crisis. *Nueva Sociedad*, 131, 48-76.
- Zamosc, L. (2005). “El Movimiento Indígena Ecuatoriano: de la Política de la Influencia a la Política del Poder”, In León Zamosc y Nancy Grey (Eds.), *La lucha por los derechos indígenas en América Latina* (pp. 193-228). Quito: Abya-Yala.

¹ Los elementos identificados en esta tabla serán analizados con mayor detalle en el texto.

² De acuerdo a Mintegiuga (2013) la etapa desarrollista en Ecuador inició en 1960 “cuando se intenta una tibia” ISI, y recién en 1970, con el boom petrolero “se empiezan a llevar adelante acciones públicas de intervención en la economía...” (pp. 113).

³ Antes de la presidencia de Roldós (1979-1981), hubo tres gobiernos militares: el primer gobierno de la Junta Militar (1963-1966), el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), y el tercero del Consejo Supremo de Gobierno compuesto por tres militares de alto rango (1976-1979).

⁴ Encargado de los procesos de privatización, descentralización y reducción del tamaño del Estado.

⁵ Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos.

⁶ Algunos economistas vinculaban la valorización de los Bonos al alza en los precios del petróleo. Para desacreditar dicha postura Falconí y Ponce (2005, pp. 16) presentaron un análisis econométrico demostrando que “no existe una relación estadísticamente significativa entre el precio de petróleo y los bonos Global 12”.

⁷ Mediante la fusión de Pacifictel S.A. y Andinatel S.A. se crea la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicación (CNT).

⁸ La reducción del analfabetismo digital en el área rural (29 puntos porcentuales) superó aquella en el área urbana (13 puntos porcentuales).

⁹ Decreto Ejecutivo n° 1009 (23 de abril de 2008), Decreto Ejecutivo n° 957 (20 de marzo de 2008).

¹⁰ Decreto Ejecutivo n° 923 (3 de marzo de 2008).

¹¹ Decreto Ejecutivo n° 449 (20 de octubre de 2008).