

# REVISTA REPUBLICANA

Publicación del Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana

Núm. 17

julio-diciembre de 2014

ISSN: 1909-4450



# REVISTA REPUBLICANA

Publicación del Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana

Núm. 17

julio-diciembre de 2014

ISSN: 1909-4450

## DIRECTIVOS CORPORACIÓN UNIVERSITARIA REPUBLICANA

Presidenta del Consejo Superior : Diana Josefina Téllez Fandiño

Rector : Gustavo Adolfo Téllez Fandiño

Vicerrector : Gerardino Vivas Hernández

Vicerrector Académico : Alejandro Castillo Rivas

Jefe de Planeación : Juan Manuel Medina Otalora

Director del Centro de Investigaciones : Rodrigo Plazas Estepa

Decano Facultad de Derecho

y Ciencias Políticas : Iván Alfonso Cancino González

Decana Facultad de Contaduría : María Cecilia Galindo de Galindo

Decana Facultad de Trabajo Social : Jazmín Alvarado González

Decana Facultad de Finanzas

y Comercio Internacional : Derly Tatiana Villarreal Cerquera

Decano Facultad de Ingenierías : Ramón María Cubaque Mendoza

## COMITÉ CIENTÍFICO

**Gustavo Adolfo Téllez Fandiño**

Doctor en Derecho.

Rector de la Corporación Universitaria Republicana.

**Marcía Luz Solorza Luna**

Ph.D. Docente, Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM.

**Miguel Ángel Urrego Ardila**

Ph.D. Docente e investigador,  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia (México).

**Ronald Becerra Rodríguez**

Abogado. Master of Laws LL. M with merit International Trade Law de London Metropolitan University (Inglaterra). Docente Investigador Corporación Universitaria Republicana.

*Revista Republicana*, es una publicación del Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana - Bogotá, D.C.

Indexada en Categoría A2 por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología, e Investigación (COLCIENCIAS) de conformidad con el **Índice Bibliográfico Nacional - IBN Publindex - II Actualización 2013**. Vigente a Julio de 2015.

Los artículos publicados en la revista pueden ser reproducidos total o parcialmente, citando la fuente y el autor.

Enfoque o perspectiva de análisis y contenido de los artículos son responsabilidad de los autores.

## **INVERSIÓN SOCIAL: LEITMOTIV DE LOS GOBIERNOS BOLIVARIANOS\***

### *Social investment: leitmotiv of the Bolivarian Governments*

---

César Ulloa Tapia\*\*

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador*

#### **RESUMEN**

Rafael Correa y Hugo Chávez han sido catalogados de distintas maneras, debido a sus particulares decisiones y agencia en los ámbitos político, social y económico. En este artículo pretendo explorar una subdimensión socio-económica acerca de cómo estos mandatarios han canalizado la inversión social a partir de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y no Condicionadas (TMNC). Para el efecto, y en clave comparada, tomaré como periodo de análisis del 2007 al 2012, con la finalidad de identificar semejanzas y diferencias, sin perder de vista las particularidades de cada caso. Pese a que la prioridad del análisis es económica, incluiré elementos políticos.

**Palabras clave:** inversión social, Gobiernos bolivarianos, asistencialismo.

#### **ABSTRACT**

Rafael Correa and Hugo Chávez have been considered in many different ways, due to singulars political and economical decisions in their governments. This article pretends to explore a socio economical sub-dimension about ¿how Ecuador and Venezuela's government give people

*Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2014. Fecha de aceptación: octubre 30 de 2014.*

\* Este artículo es producto de un proyecto de investigación en el que se abordan como objeto de estudio los gobiernos bolivarianos de Hugo Chávez y Rafael Correa en clave comparada.

\*\* Candidato a doctor en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Magíster en Ciencias Internacionales y licenciado en Comunicación Social de la Universidad Central de Ecuador (UCE). Magíster en Gerencia Cultural de la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE). Ha escrito artículos acerca del proceso de emergencia de los gobiernos bolivarianos (Ecuador, Bolivia y Venezuela) en clave comparada.

conditional cash transfer and no conditional cash transfer? The analyzed period of time is from 2007 to 2012. I will try to identify similarities and differences between the political facts of both countries. In order to analyze this question I will also use political facts.

**Key words:** social investment, Bolivarian governments, welfarism.

## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendo responder: ¿Cuáles son las diferencias y semejanzas en las iniciativas de orden social que llevan a cabo los Gobiernos de Ecuador y Venezuela desde el 2007 al 2012, a partir de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y las no Condicionadas (TMNC)? La organización del documento contiene cinco ítems: i) breve explicación acerca de las TMC y TMNC, ii) los antecedentes de estas iniciativas en Ecuador y Venezuela, iii) el contexto de emergencia política de Hugo Chávez y Rafael Correa, dado que el problema de estudio se enfoca en sus Gobiernos<sup>1</sup>, iv) la idea de dos países petroleros con economías diferentes, pero con similares manejos asistenciales y v) la revolución de Correa y los bonos.

Este artículo no tiene la intención de arribar a generalizaciones sino que se agregará más elementos para el debate acerca de este tema desde una lógica de comparación y el uso de un enfoque cualitativo en los planos descriptivo y explicativo. Para el efecto, tomaré como referencia el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador y las Misiones en Venezuela<sup>2</sup>. Para el último caso, hablaré en plural, pues en este país de la región andina ha predominado

- 
- 1 A manera de referencia, cabe recordar que en el 2007, Rafael Correa inició su primer periodo y simultáneamente Hugo Chávez abrió el telón de su tercer mandato. Posteriormente, Rafael Correa es reelecto el 26 de abril de 2009, debido a que en el 2008 se relegitimaron los poderes del Estado y se aprobó la nueva Constitución de 2008 mediante referendo.
  - 2 Las Misiones, en conjunto, son el macro programa social que Hugo Chávez inauguró en Venezuela bajo la asesoría del Gobierno cubano en el 2003 y que tienen como finalidad la ampliación de los derechos sociales y económicos en segmentos de la población considerados como pobres y de alta vulnerabilidad. Las Misiones entraron a funcionar en una época de crisis política, pues la oposición quería destituir a Chávez mediante la figura constitucional de referendo revocatorio. Las Misiones incluyen programas diversos que tienen relación con temas educativos (alfabetización), salud (programas preventivos), alimentación (venta de productos de primera necesidad con subsidios), emprendimiento (préstamos), entre otros.

la cobertura de servicios con enfoque de TMNC. Este fenómeno se acentuó en el 2012 con las Misiones Hijos e Hijas de Venezuela y Amor Mayor<sup>3</sup>.

En el desarrollo de este trabajo, uno de los obstáculos fue la contradicción en el manejo de la estadística en Venezuela, pues si bien hay cifras de inversión social y del presupuesto general de la nación en temas de educación y salud, no obstante estas cifras no tienen correspondencia con los resultados que se publicitan de las Misiones sobre su cobertura, impacto, beneficiarios y manejo presupuestario. Dentro de esta paradoja es evidente que hay una importante inversión social en el Gobierno de Chávez, pero no hay una evaluación rigurosa del impacto de los programas sociales. Por otro lado, la inversión social en Ecuador y Venezuela tiene una connotación dual: simbólica y pragmática, por cuanto «redignifica» a los pobres y despliega ingentes recursos del Estado para lograr réditos electorales.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación está planteado a manera de pregunta: ¿Cómo los Gobiernos de Hugo Chávez y Rafael Correa han canalizado políticamente la inversión social a partir de programas que se inscriben en las figuras de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y no Condicionada (TMNC)?

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Este artículo se inscribe en los niveles de investigación descriptivo y explicativo, basado en un enfoque cualitativo. Identifica las semejanzas y diferencias de las propuestas de TMC y TMNC de los gobiernos de Hugo Chávez y Rafael Correa, en el periodo comprendido entre 2007 y 2012 con la finalidad de arribar a un ejercicio de política comparada, en el que si bien se enfatiza el análisis económico, no se descarta la política.

---

3 La Misión Hijos e Hijas de Venezuela tiene como finalidad atender a madres jóvenes en estado de embarazo que son consideradas en condición de pobreza y que reciben cuidado en la Maternidad Concepción Palacios de Caracas, mientras que la Misión en Amor Mayor atiende a personas de la tercera edad que reciben pensión de jubilación. Cada cierto tiempo se actualizan los beneficiarios de los dos programas sociales.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Definiciones

Este trabajo se inscribe en el análisis de las TMC y TMNC por parte de los dos gobiernos; es decir, «los programas que entregan dinero a familias de escasos recursos con la condición que los niños de dichas familias asistan a la escuela y/o vayan a examinarse en los centros de salud» (Ponce, 2010, p. 50), así como los programas que no condicionan la entrega de recursos. Por otra parte, al final discuto la posibilidad de que una TMC se convierta en una TMNC.

A manera de referencia, «varios países de América Latina han implementado programas de Transferencia Monetaria Condicionada para combatir la pobreza. Entre estos países se incluyen: Brasil (1995), México (1997), Honduras (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Colombia (2001), Argentina, Uruguay, Chile y Jamaica. Autores como Rawlings y Rubio (2003) y Caldés *et al.* (2004) proveen una revisión de estos programas» (Ponce, 2010, p. 50).

El desarrollo del artículo retoma los aportes de Williamson (1989), quien al argumentar el papel que juegan los costos de transacción, advirtió que hay actividades (*ex ante* y *ex post*) que se pueden efectuar de mejor manera, más rápido y a menor precio fuera de las instituciones, para lo cual se establecen modalidades de subcontratación y diversos tipos de contratos. Con ello, las instituciones reducen los costos de transacción y mejoran la eficiencia. Una forma de reducir estos costos para los estados es mediante la puesta en marcha de programas sociales como las TMC y TMNC. Así, el Estado se libera, si cabe el término, de planificar, ejecutar y monitorear programas sociales, y entrega bonos y subsidios a la población beneficiaria (demanda), potenciando su libertad y oportunidad en el uso de las transferencias. Incluso, los estados estarían en la capacidad de saltar las trabas burocráticas.

Para Patricio Meller, exasesor de la mandataria chilena, Michelle Bachelet, «la transferencia monetaria condicionada reduce estos costos [de transacción], porque la operatividad que tiene es directa. En contrapartida vemos [que] genera dependencia y la política de gasto social es de asistencialismo. Recordemos que la idea de las políticas activas de mercado laboral combinadas con el gasto social, es que las personas no se transformen en dependientes de estos recursos»<sup>4</sup>.

4 Entrevista publicada en Corporación de Estudios para América Latina (Ceplan). Recuperado el 6/5/2012 de <http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=109>

En la misma línea de argumentación, el expresidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y Alejandro Foxley (2009) opinan que:

Gracias a la disponibilidad de las tecnologías de computación, su administración [de las TMC] es relativamente simple y los recursos pueden ser destinados directamente a las personas necesitadas, sin pasar por la intermediación de las burocracias administrativas. Al ser direccionados a las poblaciones más pobres, estos programas intentan tener un impacto directo e inmediato sobre la pobreza absoluta y la desigualdad [...] No hay evidencia alguna de que estos programas hayan tenido algún efecto en los niveles educativos y de salud de las poblaciones beneficiadas... (Cardoso y Foxley, 2009, pp. 30-31).

Las TMC y TMNC no se inscriben en un modelo socialista, según la retórica que usan los mandatarios de Ecuador y Venezuela, ya que la entrega de dinero por parte del Estado a la población pobre y en extrema pobreza (focalizada), se sitúa más bien en un modelo asistencial de corte liberal. Asistencial, porque el Estado pretende subvertir la realidad del beneficiario y mejorar su capacidad de consumo mediante un ingreso (pretende reducir la pobreza); mientras que es considerado liberal debido a que los beneficiarios no están obligados a realizar algo fuera de su consentimiento o condición aceptada. En este sentido, Estado y beneficiarios gozan de los principios de libertad, elección, oportunidad y motivación.

Estas acciones pueden adscribirse en estrategias proselitistas si van de la mano con mejorar el capital político de los gobernantes y no atacan de manera estructural la pobreza sino que tan solo mejoran el consumo en bajos porcentajes. También estos programas pueden distorsionar su sentido si carecen de evaluación y monitoreo permanentes. No obstante, estas aparentes medidas asistenciales cuentan con el aval de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial.

En la actualidad también se debate sobre la conveniencia de entregar el Ingreso Ciudadano o Renta Básica (IC-RB) en varios países desarrollados como lo propone van Parijs (2007); es decir, una TMNC a las personas que están expuestas al desempleo en Europa, EE. UU. e Inglaterra, puesto que el sistema tendría que reconocer el esfuerzo que millones de ciudadanos han realizado a lo largo de sus vidas antes de entrar en paro. Pese a que este trabajo no explora este aspecto, sin embargo considero importante mencionar iniciativas como esta para contextualizar el debate.

## **2.2. Las TMC y TMNC en Ecuador y Venezuela**

Para el caso de Ecuador, las TMC aterrizan en el Bono de Desarrollo Humano (BDH) que nació con el nombre de Bono de la Pobreza o Bono Solidario en 1998.

Fue creado para «compensar los efectos de la crisis financiera y económica de las familias más pobres del país» (Calvas, 2010, p. 47). Al inicio, el bono llegaba a madres de familias pobres, personas de 65 años y más, y personas con un grado de discapacidad del 70 % que no tuvieran un ingreso superior a los USD 40 mensuales. Al inicio, el bono fue de USD 15 para cada madre y USD 7,6 para las personas de la tercera edad y los discapacitados. Para el año 2002, el bono subió a USD 11,5 para las madres y bajó a USD 7 para personas de la tercera edad y discapacitados. Para ese año, el presupuesto asignado fue de 150 MUSD (millones de dólares estadounidenses) y la cobertura se situó en 1,2 MUSD.

En el 2003, el Bono Solidario se denominó Bono de Desarrollo Humano (BDH) y se introdujo el criterio de entrega condicionada, pues la idea giró en torno de promover la matriculación de los niños entre 6 y 15 años y disminuir y prevenir niveles de desnutrición. En este sentido, las madres tenían que enviar a sus niños a las escuelas y estos debían ser atendidos en los centros de salud. El bono se incrementó a USD 15 para las madres y USD 11,5 para adultos mayores y discapacitados.

Al 2007, en el gobierno de Rafael Correa el BDH se incrementó a USD 30. El presupuesto subió a 384 MUSD. Los beneficiarios llegaron a 1 237 073 personas, de las cuales 81 % eran madres, 17,7% eran adultos mayores y 1,3%, personas con discapacidad. Al 2012, el BDH fue de USD 35 para todas las personas de estos segmentos sin exclusión alguna, se mantuvo la condicionalidad, el presupuesto fue de 700 MUSD y los beneficiarios fueron 1 850 000.

En la actualidad (2014), el bono es de USD 50. Esta alza se dio en el momento electoral, previa votación para presidente. La mayoría de candidatos, incluido el mandatario, se refirieron al incremento del bono para ganar nichos electorales. Poco se discutió su financiamiento y evaluación por parte de los candidatos. El bono fue instrumentalizado a la medida de la coyuntura proselitista.

En Venezuela, las TMNC se inscriben en lo que Chávez ha denominado Misiones, las cuales son programas de inversión social creados a partir del 2003, en donde el Estado amplía la cobertura gratuita de servicios sociales a la población pobre y en extrema pobreza:

A partir de la crisis política del año 2002 (después del golpe de Estado del 11 de abril), el gobierno anunció «nuevas» medidas económicas y sociales para hacerle frente a la crisis; en materia de política social estas devinieron solo en un fortalecimiento (financiero) de los programas sociales asistencialistas-focalizados en los grupos más pobres. Es lógico suponer que en ese momento posgolpe, muy delicado para la gobernabilidad, se procuró mantener la adhesión de los sectores populares mediante los programas compensatorios, de

alta aceptación entre la población objetivo, según encuestas sociales realizadas durante los segundos mandatos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y de Rafael Caldera (1994-1998), gobiernos abiertamente neoliberales (Alvarado, 2009, p. 83).

Una de las diferencias entre Venezuela y Ecuador que se puede advertir inicialmente es que las Misiones entran a operar en un contexto de crisis política como TMNC; mientras que en Ecuador se diseñó un programa de TMC que fue el paliativo a la crisis económica durante el gobierno de Jamil Mahuad, que tuvo como consecuencia la caída del sistema bancario con su posterior salvataje. Los sucesores de Mahuad e, incluso, Rafael Correa, no solo mantuvieron el BDH, sino que lo potenciaron y ampliaron la cantidad entregada a los beneficiarios, así como su cobertura. Adelante explicaré cómo una TMC puede convertirse en una TMNC.

### 2.3. Hugo Chávez y Rafael Correa en contexto

La emergencia de Hugo Chávez (1999) y Rafael Correa (2007) ha sido explicada sobre la base de causas políticas similares, sin perder de vista las diferencias históricas en materia económica entre Venezuela y Ecuador (tamaño, deuda, PIB, crecimiento, desarrollo), pese a que los dos países son exportadores de petróleo. Respecto de la explicación política se ha señalado que estos líderes llegan al poder debido a las crisis del sistema político, sobre todo de los partidos, ya que estos dejaron de mediar entre la sociedad y el Estado (Freidenberg, 2007; Lalander, 2002; Rivas, 2002; Conaghan, 2003; Corrales, 2006); mientras que en lo económico, la emergencia de los presidentes obedecería a la incapacidad del Estado (manejado por los partidos que gozaban del monopolio de la representación política) para satisfacer mínimas condiciones de vida en la población. En Venezuela, Chávez llegó en el momento que colapsó el modelo rentista-clientelar y se aplicaron ajustes neoliberales (Gran Viraje y Agenda Venezuela), mientras que Correa, si bien no alcanza la presidencia en época de crisis económica, sin embargo hereda la desconfianza acumulada de la población hacia el sistema bancario que quebró en el 2000.

A manera de digresión, a los dos gobiernos se les ha catalogado como: «nuevas izquierdas y neodesarrollistas (Ramírez, 2006; Poma, 2011), izquierdas populistas (Tovar, 2008; Castañeda, 2006), neopopulistas (Covarrubias, 2007; Freidenberg, 2007; Ugalde y González, 2007; Rivas, 2002; Weyland, 2004), telepresidentes (Rincón, 2008), autócratas competitivos (Corrales, 2006)». (Ulloa, 2012, p. 179).

Como mencioné, las economías de Ecuador y Venezuela son diferentes en su tamaño, por lo cual la inversión social no puede ser igual, pese a que el petróleo

es el segundo rubro de ingresos en los dos países. En Venezuela, se exportan 3 100 000 barriles diarios<sup>5</sup>, mientras que en Ecuador se producen «475 173 barriles de crudo por día (bpd)»<sup>6</sup>. Por lo tanto, la economía ecuatoriana es pequeña en relación con la venezolana en materia de ingresos y renta petrolera. Respecto del PIB, Venezuela registró al 2012 USD 391 847 491 772 y Ecuador USD 5 797 811 600. Es decir, Venezuela al 2012 tiene un PIB casi ocho veces mayor. Con relación al INB per cápita, el de Venezuela es de USD 11 590, mientras que en Ecuador es de USD 3850. En cuanto a la tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (porcentaje de la población), Venezuela registra un 28 % y Ecuador 32,8 %<sup>7</sup>.

De vuelta a lo político, los dos líderes llegaron al poder con una plataforma discursiva similar: recambio de las fuerzas políticas, refundación de la patria, el pueblo como centro de una nueva época (revolución bolivariana en Venezuela y ciudadana en Ecuador) y eliminación de todo resquicio de los partidos políticos, es decir el bipartidismo en Venezuela (AD-Copei) y el multipartidismo fragmentado en Ecuador (PSC, ID, DP, PRE, PSP y Prian). Esta propuesta se concretó en los dos países con el llamado a referéndum para aprobar nuevas constituciones y, de manera consiguiente, el nacimiento de un nuevo Estado en cada país. La Constitución de Venezuela fue aprobada en 1999 y la de Ecuador en el 2008. El posicionamiento de los dos gobiernos ha seguido por un camino de democracia directa que algunos la han denominado como plebiscitaria (Conaghan y de la Torre, 2008), hiperpresidencialista (Echeverría, 2012) y de autoritarismo competitivo (Corrales, 2006).

En lo económico, la propuesta de los dos mandatarios giró en torno de fortalecer la soberanía frente a los organismos multilaterales de crédito (BM y FMI), recuperar el papel del Estado frente al fracaso de la implementación de las medidas neoliberales del Consenso de Washington e incrementar la inversión social. En Venezuela, a partir de 1982, «con la brusca disminución de los precios del petróleo y el difícil acceso a créditos externos, se produjo un enorme déficit fiscal que contribuyó al estallido de la llamada “crisis de la deuda externa”, induciendo a profundas transformaciones desde 1983. La acción estatal a partir de entonces, manifiesta básicamente en su política económica, agudizó también las contradicciones sociales y políticas» (Alvarado, 2005, p. 318).

Acerca de la misma realidad:

5 Programa venezolano de educación-Acción en Derechos Humanos. Recuperado el 14/4/2012 de <http://www.derechos.org.ve/2012/03/09/informe-de-transparencia-venezuela-nuestro-presupuesto-el-gobierno-creo-nuevos-ingresos/>.

6 Banco Mundial. Recuperado el 10/4/2012 de <http://datos.bancomundial.org>.

7 *Ibíd.*

«... el quinquenio 1989-1993 fue uno de los más dramáticos de nuestra historia [en Venezuela]. Entre los eventos críticos o especiales ocurridos [...] destacan [...] el anuncio y puesta en marcha de un severo programa de ajuste económico en 1989». El estallido social del 27-28 febrero de 1989 [Caracazo] marcó el inicio del colapso del sistema rentista y de la coparticipación en el poder por parte de AD y Copei. Este ajuste denominado El Gran Viraje, plan neoliberal del presidente Carlos Andrés Pérez, pretendió paliar la crisis del modelo rentista, la excesiva dependencia a un petróleo que estaba en caída. Entre las medidas que impulsaba Pérez se destacan: privatización de las empresas públicas [Compañía Nacional de Teléfonos, Sistema Aeroportuario y Aerolíneas], reforma fiscal y tributaria, liberalización de tasas de interés, desregulación comercial. Estas acciones profundizaron la crisis. «La proporción de hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza se incrementó de 17,73 por ciento en 1981 a 34,64 por ciento en 1991» (Kornblith, 1996, p. 12).

Una manifestación de la ruptura del bipartidismo fue la presentación a elecciones presidenciales de Rafael Caldera, líder histórico de Copei, por otra agrupación política creada por él mismo: Convergencia. En su periodo (1994-1998) aplicó el plan económico Agenda Venezuela que, dicho sea de paso, siguió los mismos derroteros de su antecesor, profundizando aún más la crisis (López Maya y Lalander, 1999). Respecto de los subsidios, «en el marco de la focalización se cuestionaron los subsidios indirectos e indiscriminados y se planteó su sustitución por subsidios directos en dinero y/o especie a los grupos de “alto riesgo”» (Alvarado, 2005, p. 320). Estos antecedentes permiten comprender en alguna medida la emergencia de Hugo Chávez al poder: crisis de los partidos, crisis económica y crisis social.

Para el caso de Ecuador, tanto en la campaña electoral como en su administración, el discurso y las acciones de Rafael Correa se concentraron en atacar las medidas neoliberales llevadas a cabo desde el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), las que fueron lideradas por su exvicepresidente Alberto Dahik, «cabeza del plan de ajuste y estabilización económica» (Paredes, 2011, p. 27). En la administración Durán Ballén-Dahik se pretendió enrumbar el Estado por la modernización y privatización de las empresas públicas, la privatización de la seguridad social y la flexibilización laboral, entre las más importantes. Sin embargo, pese a los intentos que se hicieron por parte de ese Gobierno, incluso vía plebiscito en 1995, no se concretaron las reformas, debido a la pérdida del capital político de Durán Ballén por renuncia de Dahik y la orden de prisión dictada en su contra por el supuesto mal uso de gastos reservados. De manera sucesiva, el presidente Abdalá Bucaram en sus siete meses de gobierno (agosto 1996- febrero 1997) pretendió instrumentalizar un plan de medidas neoliberales y la eliminación de los subsidios como el del gas, pero nunca prosperaron sus iniciativas debido al golpe de Estado que terminó con su gobierno

y el malestar ciudadano por acusaciones de corrupción. Para Pachano (2007), el modelo de economía ecuatoriano es híbrido, por cuanto no se completó un programa neoliberal y, por otra parte, el Estado mantiene un protagonismo importante.

A Bucaram le sucedieron los gobiernos del interino Fabián Alarcón (1997-1998) y de Jamil Mahuad (1998-2000), en donde se produjo la mayor crisis económica del país, a partir del salvataje bancario, el feriado bancario, la hiperinflación, la pérdida de poder adquisitivo, el incremento de la pobreza, desempleo y una fuerte crisis social<sup>8</sup>. Pese a que la crisis se desató en el 2000, hasta el día de hoy no se logra entregar totalmente sus ahorros a los acreedores de la banca cerrada. En el gobierno de Mahuad (1998) se implementó del Bono de la Pobreza, que ahora se conoce como Bono de Desarrollo Humano, TMC.

Algunos analistas consideran que el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005) en Ecuador estabilizó la situación económica, «la drástica reducción de la inflación, el mejoramiento del salario real, la reducción de la pobreza, la estabilidad generada por la dolarización y las consiguientes facilidades crediticias que se crearon, impulsaron el ahorro y la inversión [...] el consumo creció sobre el 7 % entre el 2002 y el 2004, mientras que el ahorro doméstico creció un 17 % en términos reales» (Hurtado, 2006, p. 126). No obstante, las decisiones políticas como el cambio arbitrario de jueces de la Corte Suprema de Justicia, el fallo de la nueva Corte que permitió el regreso de Alberto Dahik y Abdalá Bucaram y la pugna de poderes con el Congreso, liderado por una oposición socialcristiana, en especial, produjeron una burbuja creciente de descontento popular que llevó a otro golpe de Estado, bajo la figura de abandono de cargo. Esta acumulación de hechos provocó una crisis en el sistema de partidos, favoreciendo la entrada de un *outsider* a la competencia política. Así emerge Rafael Correa, acompañado de una «tercera bonanza petrolera» (Carrera, 2011).

Como se puede evidenciar, hay trayectorias políticas y económicas que se asemejan en Ecuador y Venezuela, lo que permitió a los dos mandatarios (Chávez y Correa) capitalizar las demandas de la población, así como impulsar las TMC y TMNC dentro de sus iniciativas sociales.

8 «Según información de la desaparecida Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el costo del salvataje bancario llegó a los \$ 8.072 millones», en diario *El Universo*: «Sala de la Corte Nacional llamó a Mahuad a juicio plenario por peculado». Recuperado el 22/3/2012 de <http://www.eluniverso.com/2012/03/22/1/1355/sala-corte-nacional-llamo-mahuad-juicio-plenario-peculado.html>.

## 2.4. Ecuador y Venezuela: economías diferentes, similar asistencialismo

El gobierno de Hugo Chávez, entre 1998 y 2012, registró varios momentos en lo referente a su política económica: i) siguió en su primer periodo la política social del plan Agenda Venezuela de su antecesor Rafael Caldera [1993-1998], pues «anunció la ratificación de nueve de los catorce programas sociales de la “Agenda Venezuela” del gobierno anterior, programas en su mayoría de carácter compensatorio-asistencial focalizado» (Alvarado, 2005, p. 323), y ii) desde el 2003 incrementó la inversión social con la creación de las Misiones, que tienen como fin ampliar la cobertura (con pretensiones de universalizar) de los servicios básicos (educación, salud, vivienda), generar empleo y revalorizar las personas de la tercera edad. Para el 2012, impulsó dos misiones enmarcadas en las TMNC: Hijos e Hijas de Venezuela y Amor Mayor.

Aponte (2010) es enfático en señalar que el gobierno de Chávez tiene tres periodos económicos diferentes (1993-2003, 2004 y 2009). Desde el 2006, la expansión del gasto social es una de los mayores registradas en la historia de Venezuela, debido al incremento del precio de barril de petróleo; sin embargo, hay limitaciones en la búsqueda de información precisa y unificada. Así, «el promedio anual del gasto social por habitante del gobierno general estimado (GSGGe) fue –en (bolívares) Bs. de 1997– de 268 348 para 1999-2003, pero alcanzó a 334 566 en 2004-2009 y a 363 477 para los “años récord” del 2006-2009. Para el 2006-2008 el gasto social real por habitante del sector público (GSSPr) registra un promedio anual de 415 692 (en Bs. de 1997)» (Aponte, 2010, p. 37).

Esta política se inserta en el Programa de Desarrollo Económico y Social de la nación 2001-2007 y tiene el respaldo económico de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA).

En este plan, dentro del llamado Polo o *Equilibrio Social*, se plantea que la responsabilidad de la política social en el mediano y largo plazos es alcanzar la *justicia social*, objetivo macro que es dividido en tres sub-objetivos: 1) Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa. 2) Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. 3) Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión, bajo el principio de corresponsabilidad (Alvarado, 2004, p. 186).

Sin embargo, hay un momento intermedio:

Después del posgolpe al gobierno de Chávez (11 de abril de 2002), se amplía la inversión social en donde lo «central es que se trata de iniciativas de combate a la pobreza-exclusión de los sectores populares, comúnmente estandarizados

como “pobres”, mediante estrategias de inclusión social en lo alimentario, productivo-laboral, del campesinado, en salud y en educación. Entre ellas se destacan las siguientes: Misión Mercal [mega-mercados populares, alimentos y medicamentos genéricos], Misión Barrio Adentro [brigadas de salud], Misión Robinson I y II, Misión Ribas, Misión Sucre y Misión Vuelvan Caras [educación]» (Aponte, 2010 en Alvarado, 2005, p. 325).

En este último año, las misiones financiadas por PDVSA se han ampliado en los programas denominados y suman 31<sup>9</sup>. Adelante se indican las misiones recientemente creadas en el 2012 bajo el concepto de TMNC y las históricas que están vigentes y son consideradas emblemáticas. (Ver cuadro 1).

Las mayores críticas a las misiones giran en torno a la dependencia excesiva del financiamiento del petróleo proveniente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), además de que no habría un conocimiento claro y preciso respecto de la planificación presupuestaria, sus resultados, número real de beneficiarios, sostenibilidad, impacto en el desarrollo e indicadores de calidad. Las misiones, si bien pretenden llegar de manera directa, eficiente y en un marco de consentimiento mutuo entre el Estado y los beneficiarios, han creado una especie de institucionalidad paralela que pretende sustituir las «viejas estructuras del Estado», parafraseando a Alvarado (2005) y D’Elia y Cabezas (2008).

Las misiones han servido para afianzar el discurso de inversión social del Gobierno y el reconocimiento del presidente por parte del segmento más pobre de la nación venezolana (Alvarado, 2009). Contrariamente, el financiamiento de PDVSA a las misiones ha decrecido sin que se justifique por qué: «a pesar de que las misiones son un conjunto de programas sociales bastante reciente, muchas de ellas han dado evidencias –en ocasiones drásticas– de improvisación en su diseño y de imprevisión en cuanto a su viabilidad en el tiempo» (Aponte, 2010, p. 55). No obstante, y pese a que no hay claridad del manejo presupuestario y de indicadores del impacto de las misiones, el Instituto Nacional de Estadística (INE) reporta en Venezuela un importante descenso en el porcentaje de pobres. Del 42 % en el año 1999 al 26,7 % en el 2011. Esto en referencia al impacto de las misiones.

La vuelta al modelo rentista y corporativista puede conducir a Venezuela a la quiebra como en la década de los 80 cuando cayó el precio del barril de petróleo (Kornblith, 1996; Alvarado, 2005). «Se advierten signos de

9 Ver portal del Gobierno Bolivariano de Venezuela. Recuperado el 14/4/2012 de <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/misiones.dot>.

**Cuadro 1. Misiones en Venezuela y beneficiarios**

<b>Misión</b>	<b>Beneficiarios</b>
Hijos de Venezuela: 2012	Los núcleos familiares que cumplan con las condiciones para ser atendidos recibirán un aporte económico mensual de Bs. 430 por cada hijo menor de 17 años y aplicable hasta un máximo de tres asignaciones por familia. Los beneficiarios son 4 grupos bien identificados: adolescentes embarazadas en pobreza, las mujeres embarazadas que vivan en situación de pobreza, hijos e hijas menores de 17 años que estén en pobreza, y personas con discapacidad sin límite de edad. Se entiende por hogares en pobreza crítica o extrema, aquellos en los que ambos padres estén desempleados o en caso que estuviesen empleados, su salario fuera menor al mínimo establecido. Se fijó un monto de Bs. 600 mensuales para madres (o responsables de familia) por cada persona con discapacidad a su cargo, sin límite de edad. Aunque la Misión contempla la entrega de ayudas económicas, estas constituyen solo un elemento y que lo más importante es el acompañamiento educativo, social y productivo para cada familia. De acuerdo con el Gobierno hay más de un millón de personas registradas y son beneficiarias.
En Amor Mayor: 2012	La misión tiene como objetivo proteger a las personas adultas mayores, especialmente las que viven en hogares que reciben ingresos inferiores al salario mínimo. El decreto especifica que los beneficiarios son todas las mujeres mayores de 55 años y los hombres mayores de 60 años, venezolanos o extranjeros, con más de 10 años de residencia legal en el país. El pago es de un salario mínimo nacional a personas. Los beneficiarios alcanzan más de 1,1 millón de ciudadanos y ciudadanas registrados para recibir pensiones.
Barrio Adentro: 2003	Esta misión se inscribe en actividades de atención primaria de salud, entendida de la manera más integral. Un médico por cada 250 familias o por cada 1200 habitantes. Grupo beneficiario: 12 millones de habitantes.
Robinson (alfabetización), Ribas (bachillerato) y Sucre (educación): 2003	La finalidad de estas misiones es enfrentar la exclusión en el acceso a la educación. Desde la alfabetización hasta el acceso a la educación superior de gente excluida. Un millón de personas alfabetizadas con el método Yo sí puedo. Cien mil becas para superior) que las personas de la Misión Ribas concluyan el colegio. Incorporar a 400 000 bachilleres a la universidad y 200 000 becas en la Universidad Bolivariana de Venezuela (cifra al 2004).

Fuentes: Gobierno Bolivariano de Venezuela; Alvarado (2004) y Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en EE. UU. Elaboración: el autor.

improvisación en el uso del acrecentado gasto de años recientes y se resalta la vulnerabilidad de su expansión, sujeta a la bonanza petrolera» (Aponte, 2010, p. 31).

Entre las críticas a las misiones impulsadas por el gobierno de Chávez están las siguientes, según Alvarado (2004, p. 225):

- Las misiones son «efectistas y arbitrarias», toda vez que tampoco están apuntando a las causas o raíces estructurales de la pobreza y de la exclusión social. (Armas, 2004a; Gómez, 2003 en Alvarado, 2004, p. 219).
- No hay cifras oficiales del presupuesto para cada misión ni tampoco para su ejecución presupuestaria.
- Pareciese que los fines políticos están sobre los planes, pues no hay planificación sobre la inserción de los alfabetizados, escolarizados y egresados de la educación superior a la vida económicamente activa.
- Más allá de las probables buenas intenciones del Gobierno, es común a estas estrategias un tinte populista-paternalista, independientemente también de los beneficios parciales a los destinatarios directos, lo cual ratificaría la tesis que se ha venido sosteniendo en este trabajo de un uso paralelo de la pobreza como una herramienta política para garantizar apoyo popular al Gobierno.

El recambio de una clase política por otra puede terminar pareciéndose a las prácticas que tanto combatieron Chávez y sus adeptos en la campaña electoral y después en el Gobierno. Estos riesgos y la incertidumbre de los actores internacionales influyen en el desarrollo de la economía, pues cae la inversión extranjera directa e incrementa la deuda pública. En clave comparada, para el caso de Venezuela, la Inversión Extranjera Directa (IED) pasó de 508 MUSD a 1404 MUSD millones de dólares, mientras que para el caso de Ecuador, la IED decreció de 271 MUSD en el 2006 a 164 MUSD en el 2010. Pareciese que el Estado no solo pretende un rol regulador, asistencial, sino también de principal promotor de la economía<sup>10</sup>.

El presidente del Instituto Nacional de Estadística (INE), Elías Eljuri, destacó [...] que el Gobierno venezolano ha hecho una inversión de 772 000 millones de dólares en el área social en los últimos 12 años. Señaló que con la Revolución Bolivariana la inversión social ha aumentado 24 puntos porcentuales, pues

10 Las cifras de la IED fueron tomadas del Boletín Económico, Cámara de Comercio de Guayaquil, junio de 2011. Estos datos, según el boletín, se respaldan en la Cepal.

pasó de 36 % (en Gobiernos anteriores al del presidente venezolano Hugo Chávez) a 60 %<sup>11</sup>.

La expansión del gasto público y la reorientación de la riqueza social hacia los sectores marginales han sido posibles gracias a los altos precios internacionales del petróleo, a la creación de una institucionalidad asistencial paralela y al enorme grado de discrecionalidad del entorno presidencial en su manejo. Ello ratifica trayectorias institucionales y decisiones políticas ya presentes en los Gobiernos del antiguo régimen (el primer mandato de Carlos Andrés Pérez, 1974-1979) y la reproducción de un tipo de sociedad rentista y dependiente de un solo producto de exportación. «Más aún, si bien la recuperación del control estatal de la política petrolera ha permitido a Chávez pagar tanto la enorme “deuda social” y cancelar prolijamente la deuda externa, también ha facilitado una política de intenso endeudamiento interno que permite asegurar los recursos necesarios para la mayor expansión del gasto fiscal. De este modo, los bancos y grupos financieros reciben del Estado importantes transferencias económicas mediante el pago de intereses y capital sobre estos créditos» (Ramírez, 2006, p. 41). Ahora bien, si sumamos la deuda pública del Gobierno central, la deuda consolidada de PDVSA, y la deuda con China, el monto de la deuda pública venezolana llegaría a 133 783 millones de dólares, según el Programa venezolano de educación acción en derechos humanos (Provea).

## 2.5. Ecuador y la revolución con bonos

El Gobierno de Rafael Correa ha incrementado la inversión social sobre la base de ampliar las TMC en varias dimensiones (Bono de Desarrollo Humano-BDH y Vivienda), además de ampliar los servicios de manera universal (educación y salud). Todas las acciones están enmarcadas en lo que establece la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo o Buen Vivir. De acuerdo con información oficial, los beneficiarios del BDH (TMC) son 1 850 000 personas<sup>12</sup>. En este Gobierno incrementaron 650 000 beneficiarios y subió el bono a USD 35, lo que significa USD 20 más desde su inicio en 1998. Debido a que no se realiza una evaluación y un monitoreo de la condicionalidad del bono, este podría ser catalogado como una transferencia no condicionada (Badillo, 2011). Tampoco hay estudios que digan con precisión los beneficios y deficiencias del

11 Embajada de Venezuela en los EE. UU. Recuperado el 14/4/2012 de <http://venezuela-us.org/es/2012/04/04/gobierno-venezolano-ha-invertido-772-mil-millones-en-area-social/>.

12 Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Recuperado el 29/4/2012 de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/>.

BDH, sin desconocer los importantes esfuerzos realizados (Shady y Araujo, 2006; Oosterbeek y Ponce, 2007 en Badillo, 2011).

La importancia del BDH para el Gobierno de Correa estaría justificada desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), porque «hay una disminución de 9 puntos [en la pobreza], al pasar de 37,6 %, en el 2006, a 28,6 %, en el 2011. Con ello, la línea de pobreza llegó a USD 2,40 diarios, o lo que es lo mismo USD 72 al mes. Bajo ese valor de ingresos, se considera pobre»<sup>13</sup>. Sin embargo, el Gobierno ha sostenido que las TMC siguen la tendencia a desaparecer con el tiempo y generar en la población beneficiaria actitudes para insertarse a dinámicas de trabajo.

Al igual que en Venezuela, habría que analizar si en Ecuador las TMC permiten ampliar el universo de aliados al Gobierno, responder –por ejemplo– hasta qué punto el incremento en los niveles de matriculación de los niños pobres va de la mano con el mejoramiento de la calidad de la educación, asimismo si se han mejorado las condiciones de salud y explorar también si los USD 35 que reciben los beneficiarios del BDH permiten mejorar el consumo y evidenciar que un porcentaje de la población ha salido de la pobreza, sin que ello signifique combatir los factores estructurales de la pobreza.

Según el Observatorio de la Política Fiscal de Ecuador, entre 2007 y 2010 el gasto en subsidios alcanzó los 21 000 MUSD, cifra cercana al presupuesto de 2011, que se aproxima a los 24 000 MUSD<sup>14</sup>. Para el año 2012, la cifra destinada a las transferencias llegó a 887 MUSD. (Ver Cuadro 2).

Todas estas medidas están respaldadas en el mandato popular que aprobó la Constitución del 2008. Respecto de la ampliación de servicios, la Carta Magna en el artículo 28 establece sobre la educación pública que «será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive». Acerca de la salud, el artículo 32 establece que «es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos [...]. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios

13 El Comercio. «Los pobres viven con menos de 2,40 diarios». Recuperado el 30/4/2012 de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/negocios/pobres-ecuador-viven-menos-de.html>.

14 Hoy. «Subsidios llegaron a \$ 21 000 millones». Recuperado el 15/3/2011 de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/subsidios-llegaron-a-21-000-millones-464072.html>.

**Cuadro 2. Ecuador 2012: subsidios y TMC**

Concepto	Millones de USD
Combustibles	2.867
Gas nacional	24
Gas importado	656
Diésel importado	1.364
Nafta importada	779
Jet fuel importado	44
Seguridades sociales	1.039
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	706
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	230
Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional	103
Bono de Desarrollo Humano	790
Subsidio eléctrico	100
Bono de la vivienda	45
Subsidios Banco Ecuatoriano de la Vivienda	112
Subsidios agrícolas	10
Subsidios discapacitados	42
Subsidios Secretaría de Migrantes	10
<b>TOTAL</b>	<b>5.015</b>

Fuente: Carrera, Jaime. Observatorio Fiscal. (Tomado del Presupuesto, 2012).

de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional».

Asimismo, la Constitución establece que las acciones del Estado estarán enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2009-2013) o Buen Vivir, que se define como:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todas y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material

como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a otro) (Ramírez, 2008, p. 387; Senplades, 2009, p. 10).

En este sentido, el Estado amplía la cobertura de estos servicios con pretensiones de universalización y gratuidad y desde una perspectiva garantista; sin embargo, el presidente Correa ha manifestado que el Estado no pretende competir con la empresa privada en la prestación de estos servicios y en los casos que el Estado no esté en capacidad de atender como la salud, este seguirá pagando los servicios a la empresa privada, pero no ofrecerá ya estos<sup>15</sup>. Este enfoque se asemeja al que explican Le Grand y Bartlett (1993) respecto de los QuasiMarkets, sin que mi afán sea profundizar en este aspecto.

Uno de los programas exitosos y de reconocimiento internacional en inversión social es la Misión Manuela Espejo impulsada por el exvicepresidente del Ecuador, Lenin Moreno, y que tiene como finalidad la atención a personas discapacitadas en todo el país. Se inscribe en lo que denomina como TMNC. Esta iniciativa es única en América Latina y debido a su favorable impacto se piensa emular este programa en otros países como Colombia y Perú. Según la vicepresidencia, hasta enero de 2012 se han entregado 265 515 ayudas técnicas a 130 254 beneficiarios. La Misión Solidaria Manuela Espejo en vista de las necesidades de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad impulsó también la construcción de 4 400 viviendas entre el 2010 y el 2011 y se espera construir 6000 más en el 2012<sup>16</sup>. Los beneficiarios de la misión también reciben el BDH.

A diferencia de Venezuela, el BDH no ha creado una institucionalidad paralela a la existente, sino que más bien ha ido cambiando en el tiempo con la finalidad de mejorar la focalización. Una de las debilidades de esta TMC es que carece de un sistema eficiente de monitoreo y evaluación, lo que permite que se convierta en una TMNC. Respecto de su impacto se han realizado estudios, pero sobre la base del uso de grandes bancos de datos de otras fuentes y que han sido muy específicos. Al igual que en Venezuela, el BDH puede convertirse en una arma electoral-asistencial que fortalezca acciones corporativas y no precisamente que los beneficiarios generen otro tipo de actitudes con propensión al trabajo. También habría que analizar si los beneficiarios del BDH han generado actitudes de consumo y conformismo.

15 Declaraciones del presidente, Rafael Correa, en el Enlace Ciudadano 267 del 14 de abril de 2012 en la parroquia Cutuglagua, sur de Quito.

16 Datos obtenidos de la Vicepresidencia de la República de Ecuador. Recuperado el 29/4/2012 de <http://www.vicepresidencia.gob.ec/programas/manuelaespejo/resultados-manuela-espejo.html>.

Otra diferencia entre Ecuador y Venezuela es que en el primero no se han creado programas de manera discrecional y sobre la base de iniciativas que carecen de un asidero técnico; sin embargo, al igual que en el país llanero, no hay una evaluación que determine con precisión si la entrega de bonos y TMC son medidas que en el tiempo disminuyan efectivamente la pobreza o, simplemente, son paliativos, de los cuales el Gobierno de turno no puede escapar por el impacto que puede generar en los segmentos de la población más vulnerables.

El incremento de los bonos, así como la ampliación de su cobertura, puede ser motivo de manipulación política, en la medida que puede pintarle el rostro a un gobierno con tinte social y mostrarle ante la población como redistribuidor de la riqueza. En el caso de Venezuela se pudo observar que las misiones entran a operar en un momento de crisis política, mientras que en Ecuador esta medida trató de paliar la crisis económica bajo sugerencia de los organismos multilaterales de crédito, pero con el tiempo se potenció por la efectividad en la entrega de recursos, sin trabas burocráticas y con réditos electorales, como cuando los candidatos a la presidencia en Ecuador ofertaron subir el BDH sin estudios técnicos.

Pese a que Ecuador y Venezuela son países petroleros, la capacidad de los Estados para satisfacer las demandas sociales es distinta por el tamaño de las economías y también por los modelos que se implementaron en las diferentes épocas. Habría que decir, en este contexto, que la coyuntura económica en los dos países ha sido favorable para los Gobiernos de Chávez y Correa por la subida del precio del barril de petróleo, situación que le permitió al Comandante crear programas bajo el asesoramiento cubano, y en el caso de Correa, mantener el BDH con mayor cobertura y cantidad, así como otros programas que apuntan a la universalización de los servicios desde la perspectiva garantista del marco constitucional.

En los dos casos, no se argumenta cómo la entrega de bonos ha servido para mejorar la calidad de vida de la población más pobre y cuál es el impacto real de las medidas, por lo cual ampliación de cobertura de servicios no es igual a calidad en la misma cobertura.

### 3. CONCLUSIONES

La inversión social en los dos países ha sido un pilar fundamental para el sostenimiento de sus proyectos políticos. En este sentido, han ampliado la cobertura de servicios a los sectores más pobres en aspectos de educación, salud y vivienda. Estas acciones se enmarcan en lo que establecen sus cartas

constitucionales, además de la gran posibilidad de inversión que ofrece la renta petrolera y la recaudación fiscal. Para el caso de Venezuela, la excesiva dependencia hacia la renta petrolera es, al igual que en la época de bonanza anterior a los años 80 del siglo pasado, un riesgo, pues no se ha podido generar ingresos que diversifiquen la producción.

La entrega de TMC y TMNC se inscribe en acciones de corte benefactor-asistencial y liberal, en la medida en que el Estado en los dos países asume una postura de reparto de la riqueza con características paternalistas. De esta manera, se fortalece la figura del Estado «bonachón», además de convertirse en responsable ineludible del segmento de menos recursos. Las transferencias, además, han robustecido políticamente a los dos Gobiernos por la capacidad que han tenido de ampliar la asistencia y, por ende, la aceptación de sus programas sociales.

Pese a que, en Ecuador, la entrega del BDH condiciona a que las madres envíen los niños a la escuela y tengan atención en los centros de salud, es incierto el nivel de calidad de la educación. Es decir, se amplía la cobertura de un servicio gratuito a los pobres, pero no se sabe cuánto mejora su situación. Parafraseando a Ponce (2010), las transferencias no siempre garantizarían mejorar la calidad de vida, cuando sí son paliativos.

Los bonos encajan perfectamente en acciones de corte liberal, puesto que el Estado deja en completa libertad a la población beneficiaria para que haga uso de las TMNC, como creyere conveniente. El caso de Venezuela es el mejor ejemplo. El Estado cuando no condiciona el uso de los bonos asume una actitud de respeto por las libertades; es decir, sería un juego de libertades entre benefactor y beneficiarios.

Uno de los riesgos más visibles de la entrega de TMC y TMNC en los Estados se evidencia cuando estas dependen de bonanzas económicas y que los programas no tengan una definición clara en sus objetivos, metas e indicadores; es decir, que solo respondan a buenas intenciones y asistencialismo como parecería ser el caso de Venezuela.

Una de las diferencias sustantivas entre los Gobiernos de Chávez y Correa es que el primero actúa con un margen de mayor discrecionalidad en la creación de las misiones debido a que estas surgieron como una respuesta a un momento de crisis política en Venezuela (posgolpe contra el mandatario), mientras que Correa ha ampliado la cobertura y la cantidad del BDH sin que haya atravesado dificultades políticas; sin embargo, habría que analizar si estas medidas obedecen a consolidar una red electoral con cierto grado de fidelidad mientras el Estado goce de recursos petroleros.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, N. (ene.-abr. 2004). Pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004). *Fermentum*, 14(39):181-232.
- ALVARADO, N. (sep.-oct. 2005). Populismo, democracia y política social en Venezuela. *Fermentum*, 15(44):305-331.
- ALVARADO, N. (2009). Las estrategias de inclusión social en Venezuela un acercamiento a la experiencia de las misiones. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (51):85-128.
- APONTE, C. (ene.-abr. 2010). El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009. *Cuadernos de CENDES*, 27(73): 31-70.
- BADILLO, L. (2011). *El efecto asociado de la condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la salud y desarrollo infantil*. Quito: Flacso.
- BANCO MUNDIAL. Disponible en <http://datos.bancomundial.org>.
- CALVAS, G. (2010). *Evaluación del impacto de desarrollo humano en la educación*. Quito: Flacso.
- CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL (junio 2011). *Boletín Económico*.
- CARDOSO, H., FOXLEY, A. (2009). *A Medio Camino: Desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Chile: UQBAR.
- CARRERA, J. (2011). *Proforma presupuesto 2012*. Quito: Observatorio Fiscal.
- CONAGHAN, C. (2003). Políticos versus partidos. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso (219-259).
- CONAGHAN, C., DE LA TORRE, C. (jul. 2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. *Press/Politics* 13(3):267-284.
- CONSTITUCIÓN DE ECUADOR (2008).
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999).
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA AMÉRICA LATINA (CEPLAN). El gasto social no sólo se focaliza en los más pobres. En <http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=109>. Consultado: 6-5-2013.

- CORRALES, J. (2006). Hugo Boss. *Foreign Policy*. January 4. Recuperado el 20-11-2013 de [http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/01/04/hugo\\_boss?page=0,3](http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/01/04/hugo_boss?page=0,3).
- D'ELIA, Y., CABEZAS, F. (2008). *Las misiones sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- ECHEVERRÍA, J. (2012). Hiperpresidencialism". *El Comercio*. Recuperado el 01-4-2012 de <http://www.elcomercio.com/opinion/hiperpresidencialismo.html>.
- EL COMERCIO (2012). "Los pobres viven con menos de 2,40 diarios. Recuperado el 30-4-2012 de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/negocios/pobres-ecuador-viven-menos-de.html>.
- EL UNIVERSO. Sala de la Corte Nacional llamó a Mahuad a juicio plenario por peculado. Recuperado el 22-3-2012 de <http://www.eluniverso.com/2012/03/22/1/1355/sala-corte-nacional-llamo-mahuad-juicio-plenario-peculado.html>.
- EMBAJADA DE VENEZUELA en los EE. UU. Disponible en <http://venezuela-us.org/es/2012/04/04/gobierno-venezolano-ha-invertido-772-mil-millones-en-area-social/>.
- ENLACE CIUDADANO 267. (14 de abril de 2012). Parroquia Cutuglagua, sur de Quito.
- FREIDENBERG, F. 2007 *La Tentación Populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA. Recuperado el 14-4-2012 de <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/misiones.dot>. Consultado.
- HOY. Subsidios llegaron a \$ 21 000 millones. Recuperado el 15-3-2011 de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/subsidios-llegaron-a-21-000-millones-464072.html>.
- HURTADO, O. (2006). *Los costos del populismo*. Quito: Cordes.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA VENEZUELA (INE). Disponible en [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve).
- KORNBLITH, M. (1996). Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego. Alvarez, A. (1996). *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*. Caracas: 1-31.
- LALANDER, R. (2002). ¿El suicidio de los elefantes? La descentralización venezolana. *La transición en Venezuela . Aproximación al fenómeno Chávez*. Mérida: Centro de investigaciones de Política Comparada (195-240).

- LE GRAND, J. & BARTLETT, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*.
- LÓPEZ MAYA, M., LANDER, E. (1999). Venezuela. La victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998. *Nueva Sociedad*, (160), 4-19.
- MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL (MICS): (Ecuador). Recuperado el 29-4-2012 de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/>.
- PACHANO, S. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: Flacso-Ágora Democrática-International Idea.
- PAREDES, L. (2011). *Proceso de cambio político en Ecuador contemporáneo: un contrapunto con Venezuela*. Quito: Flacso/Abya-Yala.
- PONCE, J. (2010). *Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: Flacso.
- PROVEA Programa venezolano de educación-Acción en Derechos Humanos. Recuperado el 14-4-2012 de <http://www.derechos.org.ve/2012/03/09/informe-de-transparencia-venezuela-nuestro-presupuesto-el-gobierno-creo-nuevos-ingresos/>.
- RAMÍREZ, F. (2006). Mucho más que dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, (205), 30-45.
- RIVAS LEONE, J. A. (oct. – dic. 2002). “El desmantelamiento institucional de los partidos en Venezuela 1990-2000”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 118, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 181-196.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES) (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*. Quito: Senplades.
- ULLOA, C. (2012). Ecuador y Venezuela en la lupa. Entre el neodesarrollismo y el populismo. *Ecuador Debate*, (87), 177-188.
- VAN PARIJS, PHILIPPE (2007). Entrevista a Philippe Van Parijs. *II Manifiesto*. Recuperado el 15-4-2012 de <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=573>. Consultado:
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. Recuperado el 29-4-2012 de <http://www.vicepresidencia.gob.ec>.
- WILLIAMSON, O. (1989). Transaction cost economics. *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 1. Schmalensee and Willig (ed.). Elsevier Science Publishers.