

Agenda social: víctima de la inestabilidad y huérfana de apoyo político

Por Nathalie Cely S.*

Con optimismo observó la ciudadanía, hace más de un año, cómo un grupo de técnicos ecuatorianos del Frente Social y de otras secretarías trabajó en el desarrollo de lo que se denominó “Agenda Social: Juntos Podemos”, en la que se formularon políticas encaminadas a crear, ampliar y proteger el capital humano. La Agenda así elaborada contó

con un elemento innovador: el intento de articular la política social con la económica y productiva. Con ello se pretendía concretar un enfoque integral de políticas públicas cuyo objetivo final era la reducción de la pobreza y la reinserción productiva de los más pobres.

En el Gráfico se ilustra la propuesta articuladora de la Agenda Social:



“El sector educativo no solo requiere incremento de recursos, sino también cambios estructurales”

A su vez, la Secretaría del Frente Social propuso las siguientes estrategias¹:

- **Agenda Social Básica** como eje para enfrentar la pobreza en el corto plazo, a través de un sistema de protección social que cuente con un gasto social protegido, modelos de gestión eficientes y fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de las

¹ Tomado de la Agenda Social Básica, versión mayo 5 de 2003.



Fotos: Benjamin Chambers

través de la universalización de los servicios básicos de salud y educación.

• **Política Económica pro activa con la Social**, a través de:

- Recursos para la inversión social de calidad.
- Instrumentos de estabilización macroeconómica que garanticen: protección del ingreso familiar directo, generación de empleos y política de salarios reales.

¿Qué ha pasado?

Catorce meses después y cuando se han turnado hasta la fecha en este mismo gobierno tres Gabinetes Sociales, se observa con preocupación que la implementación de la Agenda Social no ha sido una prioridad del Gobierno, y que tampoco se han institucionalizado sus objetivos y estrategias, tanto de corto como de mediano y largo plazo. Tal parece que la Agenda ha quedado reducida a un mero ejercicio tecnocrático y que, una vez más, los técnicos se encuentran huérfanos de apoyo político, mientras sus esfuerzos no alcanzan sino limitados espacios de acción.

Más grave aún, han ocurrido algunos episodios públicos que sugieren indicios de corrupción en ciertos programas sociales. Durante la administración de **Patricio Ortiz**, ministro de Bienestar Social, se comprobó² que \$ 3 millones de los fondos de los programas de alimentación fueron usados con fines políticos. Otro episodio vergonzoso fue la convocatoria “política” por parte del Subsecretario del Litoral de la misma cartera a la inscripción para recibir los beneficios del Bono de Desarrollo Humano en la ciudad de Guayaquil. El Alcalde de Guayaquil, el Ministro de Bienestar Social de aquella época, **Carlos Pólit**, y el gobernador de la provincia del Guayas, tuvieron que aclarar los alcances de las encuestas, cuyo objetivo era validar la base de pago.

Si se analizan los resultados alcanzados en la implementación de la

reformas. Las principales acciones incluyen:

- **Transformación del Bono Solidario en el Bono de Desarrollo Humano**, atándolo a condiciones para el mejoramiento de la educación y de la salud.
- **Reorganización de los programas de alimentación, nutrición y atención infantil**, para aumentar su cobertura, a través de mejoras en la eficiencia y focalización de los mismos.
- **Reorganización de los programas de cuidado infantil**, mediante la creación del Fondo Nacional para la Infancia, donde se canalicen todos los recursos, con un manejo transparente, competitivo y efi-

ciente que mejore la cobertura y calidad de los programas.

- Mejoramiento de la **focalización de los programas**, a través de la institucionalización del mecanismo SELBEN, para garantizar que los recursos estén llegando efectivamente a los más pobres.
- Canalización de **mayores recursos** al sistema de protección social y **evaluación** de los principales programas sociales.

• **Estrategia para Reducir y Prevenir la Pobreza** en el corto, mediano y largo plazo: por medio de dos ejes principales que son la reinserción productiva y las acciones sostenidas para el desarrollo y fortalecimiento del capital humano, a

² “Dinero del PAE se usó en la compra de picos y palas”, Diario *Hoy, Blanco y Negro*, 20 de diciembre de 2003.

Agenda Social “Juntos Podemos”, se puede decir que el único objetivo claramente alcanzado es la protección del gasto social en el Presupuesto de 2003 y su incremento en la proforma de 2004. En el Cuadro se puede observar cómo el Gasto Social creció en términos de gasto efectivo, es decir el monto real transferido a las instituciones pasó de 4,44% del PIB en el año 2002 a 5,86% en 2003 y a 5,88% para el gasto aprobado para 2004.

Sin embargo, hay que lamentar que los mayores recursos con que ha contado el sector social no hayan significado provisión de servicios sociales básicos más eficientes, de calidad y focalizados en quienes más los necesitan. Esta afirmación se basa en que la implementación de las reformas propuestas en la Agenda Social “Juntos Podemos” ha sido casi inexistente, incrementándose así la deuda social con los más pobres, quienes además carecen de información y voz para hacer sentir sus derechos. Revítese, si no, aunque sea rápidamente, el avance de cada una de las reformas propuestas.

En efecto, si bien se decretó la transformación del Bono Solidario en el de Desarrollo Humano, el cambio conceptual se ha quedado en el papel, ya que aún no se implementan —ni siquiera a nivel piloto— las condicionalidades de asistencia educativa y de controles médicos. Hasta la fecha, algo más del 50% de los beneficiarios del bono han sido focalizados usando la herramienta Selben, y se han comenzado las nuevas encuestas utilizando esa misma herramienta, que garantizarían la inclusión de aquellos ciudadanos que pertenecen a los quintiles 1 y 2 de menores ingresos en la base de datos.

Con relación a la reorganización de los programas de alimentación, si bien se ha avanzado en el diseño de una política nacional de Seguridad Alimentaria, que permitió el nacimiento del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), mediante decreto ejecutivo N° 850 del 17 de septiembre de 2003, las rivalidades institucionales no han permitido que mecanismos y modelos eficientes entren en aplicación. Es imperativo que se establezca un solo fondo de alimentación, para que a través de subastas de proyectos focalizados, es decir por beneficiarios o por grupo de edad, puedan participar no solamente los programas existentes (Pann 2000, Pradec, PAE), sino cualquier entidad acreditada y con experiencia en este tipo de programas. También es importante que a nivel de diseño de políticas se priorice la inversión en programas de nutrición de niños de 0 a 5 años, los que tanto la teoría como las evidencias empíricas han demostrado que tienen los mayores retornos sociales.

La falta de apoyo político, el clientelismo y la inestabilidad del gabinete social han conspirado para que no se cumpla la Agenda Social Básica.

Donde se observan los mayores retrasos es en la reforma de los programas de cuidado infantil. A pesar de que se cuenta con la experiencia exitosa del Programa Nuestros Niños, financiado con recursos del BID, ha sido muy difícil que esta se recoja y se incluya en la implementación del llamado Fondo de Desarrollo Infantil. Quienes se benefician actualmente de prebendas políticas y capturan el programa ORI han sido más exitosos en manipular a las madres de los beneficiarios del programa, para que se manifiesten en contra de las reformas, que los funcionarios de gobierno para explicar las ventajas de las mismas. Con profunda decepción se ha visto cómo el Presidente Gutiérrez, ante las presiones de un reducido grupo de madres y políticos, volvió a restaurar dicho programa, el pasado mes de diciembre. Es crucial que se conforme el Fondo de Desarrollo Infantil, acogiendo las mejores prácticas aprendidas, tales como la entrega de recursos de manera competitiva a organizaciones especializadas calificadas (ONG, organizaciones comunitarias de madres, gobiernos locales, entre otras), para que se pueda incrementar la cobertura y se alcancen estándares de calidad y eficiencia.

La Secretaría del Frente Social, dentro del diseño de la Agenda Social Básica, debía cumplir un rol fundamental para apoyar técnicamente a los Ministerios y otras agencias en la implementación de las reformas. Mediante decreto presidencial N° 543 de junio de 2003, el Presidente Gutiérrez formalizó la institucionalidad de dicha secretaria como ente técnico adscrito al Ministerio de Bienestar Social, para que apoye la formulación de políticas, planes y programas sociales, así como el estable-

Evolución del gasto social sectorial ejecutado y presupuestado

SECTOR	VALOR TRANSFERIDO 2001	% DEL PIB	VALOR TRANSFERIDO 2002	% DEL PIB	VALOR CODIFICADO 2003	% DEL PIB	PROFORMA 2004	% DEL PIB	VARIAC. 2001-2004 EN VALORES NOMINALES
Educación	477.761.084	2,27%	627.070.202	2,58%	782.000.000	2,91%	876.000.000	3,02%	83,36
Bienestar Social*	233.206.091	1,11%	201.851.318	0,83%	340.800.000	1,27%	360.000.000	1,24%	54,37
Salud	142.705.557	0,68%	219.273.851	0,90%	378.298.295	1,41%	387.000.000	1,34%	171,19
Vivienda	43.711.764	0,21%	26.521.346	0,11%	61.351.040	0,23%	70.000.000	0,24%	60,14
Trabajo	3.140.138	0,01%	4.074.016	0,02%	9.518.576	0,04%	10.000.000	0,03%	218,46
Sector Social	900.524.634	4,28%	1.078.790.733	4,44%	1.571.967.911	5,86%	1.703.000.000	5,88%	89,11

Elaboración de la autora con base en datos del SIGEF, MEF y Banco Central.



cimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de los mismos. Se estableció, además, que el secretario técnico sería nombrado por el Ministro coordinador del Frente Social y con rango de Subsecretario General.

Lamentablemente, en la práctica, el rol articulador de la Secretaría ha sido limitado, ya que cada Ministro tiene su propio 'estilo' para implementar y priorizar las reformas.

El sociólogo **Iván Fernández**, Secretario Técnico del Frente Social, en una entrevista con la autora de este artículo, reivindicó la priorización de recursos como muestra de la importancia del sector social para el gobierno pero reconoció, al mismo tiempo, que sin estabilidad política en el frente social y sin la renuncia de los ministerios a protagonismos institucionales, será muy difícil implementar modelos de gestión eficientes y mecanismos de rendición de cuentas. Para Fernández, los factores que pueden garantizar avances son el apoyo político del más alto nivel, la implementación de modelos de gestión modernos interdisciplinarios e intersectoriales, las transferencias de recursos a tiempo y la rendición de cuentas a través de evaluaciones continuas de los programas sociales.

El futuro

Si los avances en la Agenda Social de corto plazo son magros, ¿qué decir

de los objetivos de mediano y largo plazo? Si bien la educación de calidad fue declarada de prioridad en la Agenda, el gobierno ha sido un actor pasivo en la discusión de la nueva Ley de Educación. No sorprende que el proyecto que se pretende actualmente debatir en el Congreso no aporte casi en nada como marco para alcanzar una educación de calidad y al alcance de todos.

Entre los compromisos puntuales del sector educativo dentro del contexto de la Agenda estaba la actualización de partidas docentes, para empezar un proceso de reasignación que permita a las escuelas rurales contar con maestros; propuesta e implementación de planes piloto de asignación de recursos a las unidades educativas, en función de criterios que permitan usarlos con más eficiencia, y mejoras del sistema de información que permitan una mejor gestión del sistema educativo. Muy poco se ha avanzado en relación a estos compromisos, con el agravante de que la ciudadanía ha debido soportar dos largas huelgas, en las cuales han prevalecido, una vez más, los intereses sindicales y la discusión centrada sólo en el incremento de recursos, antes que los cambios estructurales que se requieren para obtener un sistema educativo eficiente, equitativo y de calidad.

En el sector salud, el único avance digno de rescatar es el diseño de un plan de Aseguramiento Universal, cuyo piloto se pretende implementar con el apoyo del Municipio de Guayaquil. Sin embargo, habría que tener mucho cuidado con el financiamiento de dichas iniciativas, para que este plan sea sostenible en el tiempo.

En resumen, la falta de apoyo, la inestabilidad e injerencia política, las rivalidades institucionales y la falta de estrategia de comunicación de los beneficios de las reformas, han sido las principales razones para que se haya avanzado muy poco en los temas de la agenda social.

Es importante enfatizar que si se ha alcanzado tan poco no ha sido porque haya faltado dinero, ya que, como se mencionó, el sector contó con mayores recursos fiscales e inclusive con recursos no reembolsables tanto del BID como del Banco Mundial, los cuales continúan sin ser desembolsados por la parálisis del sector.

Es claro que falta capacidad de gestión y falta decisión política. Si bien es verdad que ciertas reformas tienen costos políticos en el corto plazo, el país se perjudica por la miopía política y la falta de compromiso real con los más pobres. Mientras tanto, sigue creciendo la deuda social, lo que se evidencia con el actual malestar de los movimientos sociales, con consecuencias impredecibles para la estabilidad política y democrática del país.

Poner en ejecución una Agenda Social coherente e integral es tarea de todos, y para ello es imprescindible que se monten mecanismos de veeduría social y de rendición de cuentas. Sin embargo, todos deben participar cívicamente y hacer sentir sus voces, pues sin el concurso de todos los ecuatorianos no será posible llevar a efecto una Agenda Social que vaya más allá de los intereses partidistas y politiqueros, en la que el bienestar de los más necesitados, ahora a merced del clientelismo, recupere el papel protagónico. **G**

* Presidenta de E.ducate. Cualquier comentario enviarlo a nathaliececy@e-ducate.org