

La política del efectivismo y la desnutrición infantil en el Ecuador

The politics of efectivism and child undernutrition in Ecuador

Margarita Manosalvas*

Perfiles Latinoamericanos, 27(54) | 2019

DOI: 10.18504/pl2754-013-2019

Recibido: 15 de noviembre de 2016

Aceptado: 23 de julio de 2018

Resumen

Este artículo es parte de una investigación más amplia sobre el proceso de las políticas sociales en el Ecuador. El análisis se realiza desde la perspectiva de la economía política utilizando el marco de las 3I. El objetivo de esta investigación es contribuir a una mejor comprensión del proceso mediante el cual las ideas, las instituciones y los intereses dan forma a las políticas ecuatorianas del buen vivir. Para ilustrar el análisis, se presenta un estudio de caso sobre la decisión de erradicar la desnutrición crónica infantil entre 2009 y 2013. Los resultados permiten concluir que, en este evento, la política subyacente (*politics*) es una política del efectivismo, los resultados de dicha política se expresan en las fallas de implementación y en los limitados resultados de la intervención estatal (*policy*).

Palabras clave: enfoque de las 3I, análisis de políticas sociales, buen vivir, desnutrición crónica infantil, Ecuador, efectivismo.

Abstract

This article is part of a broader research about social policy process in Ecuador. The analysis is developed from the perspective of political economy using the 3I analytical framework. The aim of the research is to contribute to a better understanding of the process through which the ideas, institutions and interests shape the Ecuadorian policies of *buen vivir* (good living). A case study is presented to illustrate the analysis about the decision, since 2009, to eradicate children chronic undernutrition. The findings lend to conclude that the underlying political value, in this case, is a politics of effectivism, the results of this politics are expressed in the implementation failures and in the limited results of the State intervention.

Keywords: 3I approach, social policies analysis, good living, chronic childhood malnutrition, Ecuador, effectivism.

* PhD en Ciencias Sociales, especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. Profesora-Investigadora de la Flasco Ecuador | mmanosalvas@flasco.edu.ec

Introducción

En este artículo se abordan las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos sociales catalogados en el Ecuador como del buen vivir.¹ El análisis se realiza con los lentes de la economía política y en particular se enfoca en la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en Ecuador (PRAMIE) en el periodo 2009-2013. Una política de este tipo es quizá la intervención más elemental de una sociedad para asegurar unas condiciones de bienestar mínimas para sus miembros. Los niños y las niñas que sufren desnutrición en su primera infancia tienen más probabilidades de morir jóvenes, de contraer enfermedades y de truncar el desarrollo de sus capacidades físicas y mentales. En su edad escolar estos niños y niñas no podrán aprovechar adecuadamente su educación y otras oportunidades sociales, y en su vida adulta tendrán los empleos peor remunerados (Nisbet, Gillespie, Haddad & Harris, 2014, p. 420). Los estudios dedicados a identificar la disponibilidad global de alimentos concluyen que actualmente se producen los suficientes para satisfacer las necesidades de todas las personas en el planeta; sin embargo, en América Latina cerca de seis millones de niños y niñas menores de cinco años padecen desnutrición crónica (FAO, 2017, p. 12). No se trata entonces de un problema de escasez de alimentos, sino de acceso y de distribución de las dotaciones que habilitan a las personas a ejercer sus derechos, entre estos los derechos al agua, a la alimentación, a la salud, a la educación, etc. (Sen, 1982, p. 47). La persistencia de la desnutrición en Ecuador es un indicador de la privación de los derechos del buen vivir. Esta constatación respalda la pertinencia de analizar las intervenciones orientadas a reducir la desnutrición infantil desde una perspectiva de economía política y no solo desde la sanitaria o la de la producción de alimentos.

Desde dicha perspectiva, en este artículo se busca contribuir a la mejor comprensión del proceso mediante el cual las ideas, instituciones e intereses dan forma a las políticas del buen vivir en Ecuador. En específico se pretende inferir el tipo de política (*politics*) que subyace a esa política pública (*policy*). Se trata de observar cómo se articulan Estado, sociedad y mercado para implementar la PRAMIE, para al final discutir quién gana y quién pierde en este proceso. Con

¹ La Constitución ecuatoriana de 2008 determinó una clasificación distinta de los derechos que garantiza el Estado, en la primera parte se encuentran los del Buen Vivir que incluyen los derechos: al agua y a la alimentación; a un ambiente sano; a la comunicación y a la información; a la cultura y la ciencia; a la educación; al hábitat y la vivienda; a la salud; y al trabajo y a la seguridad social. De acuerdo a su artículo 85, es deber primordial del Estado garantizar tales derechos a través de las políticas públicas.

el propósito de responder a dichos cuestionamientos se sigue una metodología cualitativa y se observa cómo las ideas, instituciones e intereses interactúan e influyen en el desarrollo de las políticas públicas (Hall, 1997). Las hipótesis son dos: la primera es que estas interacciones dan forma a una lógica específica de economía política que se expresa en la implementación y los resultados de las políticas públicas; y la segunda plantea que los costos y beneficios generados por el diseño de los instrumentos gatillan los intereses de los actores, movilizándolo a los que enfrentan costos o beneficios más concentrados, en tanto que aquellos para quienes estos últimos son más difusos prefieren permanecer al margen del proceso. Para poner a prueba estas hipótesis se analiza y triangula la información recogida mediante entrevistas, investigación documental y datos provenientes de fuentes oficiales como las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de 2006 y 2014.

El artículo consta de tres partes: en la primera se presenta el marco analítico que se utilizará para observar el proceso de las políticas sociales desde la perspectiva de la economía política; en la segunda se describe y analiza los datos del estudio de caso buscando evidenciar la interacción entre ideas, instituciones e intereses a lo largo del proceso. En la tercera se exponen el resultado de la política y las conclusiones de esta investigación.

Marco analítico

La perspectiva de la economía política para el análisis de los regímenes de bienestar y de sus políticas públicas pone el acento en los arreglos que se conforman entre Estado, mercado e instituciones sociales para garantizar ciertas condiciones de existencia a los miembros de una comunidad política. Desde este enfoque se puede observar si, dada una lógica de implementación, las políticas sociales resultan dependientes o externas al proceso del mercado, a la vez que permiten identificar si están orientadas a ampliar la libertad, a reducir las desigualdades, o si se han dispuesto como mecanismos para legitimar otro tipo de objetivos políticos (Espín-Andersen, 1998, p. 19).

Tradicionalmente, los análisis del proceso de las políticas sociales se habían hecho desde la perspectiva de la economía política y se enfocaban en los intereses, las instituciones o las ideas como variable central para explicar la implementación y transformación de dichas políticas. En 1997, Peter Hall propuso incorporar estas tres variables en un solo ejercicio analítico² considerando que las tres interactúan para modelar las políticas públicas: si bien cada una explica

² Que otros estudiosos posteriormente llamaron enfoque de las 3I (Surel, 2009).

parte del proceso, el análisis de sus interacciones ofrece una visión más integral (Hall, 1997, pp. 188-189).

Este artículo parte de reconocer que la política social no es ni técnica ni políticamente neutral. Es decir, que de forma ineludible asume una postura ideológica sobre cómo ha de organizarse la sociedad para alcanzar lo que en determinado momento se entienda por “vida buena” o para garantizar ciertas condiciones de bienestar individual (Midgley & Livermoore, 2009, p. 179). La economía política observa las interacciones entre política y economía en la generación de ese bienestar, y una de sus premisas es que aun las concepciones más básicas de la economía son en última instancia “constructos artificiales”, esto es, que no se trata de leyes positivas que describen fenómenos naturales sino que son definiciones humanas³ (Hall, 1997, p. 175). Tales constructos, provenientes de la economía y de otros campos del conocimiento informan el proceso de las políticas. Con base en ellos se definen las prioridades, objetivos, metas y se configuran los instrumentos y los modelos de intervención. Por lo tanto, estas ideas son factores explicativos del proceso y de los resultados de las políticas públicas.

Para abordar el rol de las ideas en el proceso de las políticas sociales aquí se pone a prueba lo *referencial*, un concepto de Muller & Jobert (1987). La acción pública,⁴ cuyo resultado son las políticas públicas, está siempre orientada por alguna visión descriptiva y normativa del mundo social, por una imagen de cómo es y cómo debería funcionar ese mundo; y es con tal visión que unas situaciones serán entendidas como deseables y otras como problemáticas (Meny & Thoenig, 1992, p. 96). Con tal marco global de referencia es que los actores definirán el problema, evaluarán sus consecuencias, confrontarán las posibles soluciones y organizarán sus propuestas de acción. Muller llama a esto el *referencial* de la acción pública. El referencial dispone una estructura de significación firmada por valores, normas, algoritmos⁵ e imágenes, la cual hace posible la comprensión global de la realidad al tiempo que reduce su complejidad. Este referencial global

³ Mill señalaba que mientras las leyes de producción dependían de leyes naturales, las de distribución de la riqueza “eran una cuestión de institución humana”. Dependen de las leyes y costumbres de una sociedad. Y las reglas mediante las cuales opera esa distribución reflejan la visión del grupo dominante en una comunidad (Mill, 2009, pp. 124, 731).

⁴ La “acción pública” se refiere a las diversas formas de coordinación que surgen entre el Estado y la sociedad para solucionar situaciones socialmente problemáticas. Son arreglos que surgen por medio de procesos de colaboración (a través de la cooperación cívica) y conflicto (a través de la crítica social y oposición política). Las políticas públicas son resultado de la acción pública; lo que significa que provienen de un proceso que involucra a distintos actores que actúan en diversos niveles y siguen diferentes lógicas de acción (Thoenig, 1997; Lascoumes & Le Galès, 2014, citados en Manosalvas, 2015).

⁵ Los algoritmos son relaciones causales que expresan una teoría del cambio o de la acción. En las explicaciones de política suelen expresarse en forma de premisas lógicas: si x entonces y. Si existe desnutrición (y) es porque los derechos de quienes la padecen han sido vulnerados (x); si las personas padecen desnutrición (x) entonces sus oportunidades para disfrutar de una vida plan se verán limitadas (y). Es-

otorga sentido y coherencia al programa político. En tanto que dentro de esta representación global cada sector de políticas (económicas, energéticas, agrícolas, sociales, etc.) dispone de marcos cognitivos específicos o *referenciales sectoriales* para tratar las cuestiones inherentes a cada sector (Muller, 2010, pp. 115-125); así, mediante ideas más concretas o programáticas, el referencial orienta los cursos de acción para las políticas públicas. El análisis del referencial global y del referencial sectorial traza el marco cognitivo dentro del cual ocurre el proceso de las políticas públicas. Es entre los referenciales global y sectorial que se requieren los operadores de transacción o conectores de sentido que hacen posible la articulación entre ambas dimensiones, pero también están los mediadores que agencian esta articulación (Muller, 2010, p. 123).

Una segunda variable explicativa en el marco de las 3I son las instituciones. Estas pueden definirse como procedimientos formales o informales, normas, rutinas y convenciones enclavadas en la estructura organizativa del sistema político y de la sociedad. Identificar las instituciones vigentes y el modo en que influyen en el comportamiento y en las estrategias de los actores es un punto clave para el análisis de las políticas públicas. La variable de las instituciones incluye desde las normas constitucionales y los procedimientos operativos de la burocracia hasta las convenciones que rigen el comportamiento de los actores sociales y el mercado. Las instituciones además hacen referencia a los sistemas simbólicos, a las fórmulas cognitivas y a los modelos morales que proveen un marco de significado para la acción (Hall & Taylor, 1996, pp. 7, 14). En este sentido, las instituciones materializan ideas en normas y procedimientos. Una sociedad que tenga más preferencia por la equidad, la igualdad o la justicia redistributiva tenderá a traducir esas ideas en normas, procedimientos y mecanismos concretos de acceso y redistribución de bienes. La perspectiva de la economía política observa por ejemplo los arreglos institucionales por los que opta una sociedad para la provisión de bienestar, identifica la relación de estos arreglos con los mecanismos de mercado, observa hasta qué punto la operación de los mercados es afectada por instituciones no mercantiles, y viceversa (Hall, 1997, p. 175).

La tercera variable son los intereses, los cuales pueden identificarse con las agendas explícitas u ocultas de los actores involucrados en el proceso. Para Hall (1997) y Stone (2012), los intereses aluden a los aspectos materiales del bienestar y a los aspectos simbólicos y subjetivos relacionados con la identidad de los individuos. Los intereses moldean las formas de acción colectiva y sus estrategias, y desde el enfoque de la economía política importa conocer cuáles son

tos operadores serían un paso intermedio entre las imágenes, valores y normas del referencial y su aplicación práctica en la acción.

atendidos por los arreglos económicos de una intervención y cómo distribuyen poder y recursos entre los actores (Hall, 1997, p. 175). A diferencia de lo que ocurre en el mercado, en la acción pública los intereses no están del todo definidos pues los individuos son portadores de identidades propias y filiaciones sociales (de género, de clase, de etnia, etc.). La política y el devenir histórico hacen que en determinado momento una identidad sea más decisiva que otra respecto al bienestar. Una identidad compartida proporciona una forma general a los intereses, pero el contenido específico se define mediante la política (Stone, 2012, p. 230). Los intereses asimismo se articulan por medio de portavoces que interpretan y argumentan sobre cómo ciertas cuestiones afectan a los portadores de una identidad. Así, la labor de los líderes políticos y sociales consiste en aglutinar intereses a partir de construcciones discursivas con las cuales se definen grupos, problemas públicos, objetivos sociales, o consecuencias de decisiones y comportamientos, etc. Una vez definidos y articulados sus intereses, los actores buscan influir usando la “movilización”. Si bien ciertos tipos de intereses son más fáciles de movilizar, unos concentran más adherentes, o atraen adherentes con más poder y, por lo tanto, tienen mayores probabilidades de influir para que una decisión les favorezca. De igual modo, los intereses más poderosos pueden articularse para evitar que otros se manifiesten, mientras que el grado de involucramiento y los incentivos para la movilización dependen de qué tan concentrados o difusos sean los costes (efectos negativos) y los beneficios (efectos positivos) que genera la política. Los efectos están concentrados cuando se extienden a un pequeño grupo de actores, y son difusos si lo hacen sobre grupos muy amplios. También resultan más concentrados cuanto mayor es la afectación de los recursos (tiempo, dinero, etc.) de las personas. La concentración promueve la movilización mientras que la dispersión la inhibe (Hall & Taylor, 1996, p. 18; Stone, 2012, p. 239).

Al implicar intereses distintos y a menudo contrapuestos, el proceso de las políticas públicas se convierte en una arena en la que distintos actores despliegan distintos juegos de poder (Stone, 2012, p. 232). Del análisis de los intereses y los juegos de poder, así como de las decisiones tomadas durante este proceso, surge la clásica pregunta de la economía política: ¿quién gana y quién pierde en este proceso? Es decir, ¿quién se beneficia de la política pública y quién ha debido asumir sus costes?

Cuando se trata de resolver asuntos comunes con intereses divergentes, no es posible que con un solo curso de acción se atiendan las preferencias de todos los involucrados (véase la paradoja de Arrow, 1951). Por eso es que a través de la política (*politics*) se busca construir alguna noción de interés común o causa pública, la cual legitime las decisiones, demandas y actuaciones en el espacio público (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 54). No todo interés puede ser de-

fendido como causa pública; según su composición, ciertos intereses podrían ser más convenientes para el conjunto social. Una tarea de los gobiernos democráticos sería la de promover los intereses que aunque débiles sean legítimos. Entre los intereses débiles pero meritorios de defensa pública estarían los que son difusos por afectar a una gran cantidad de personas que no están articuladas, ni suficientemente informadas, en oposición a los intereses más concentrados que en general afectan a pocos actores informados y bien articulados; también serán meritorios los intereses de largo plazo que tienen que ver con la sostenibilidad de determinados procesos frente a los de corto plazo enfocados en retribuciones inmediatas; igualmente meritorios serán los intereses que corresponden a la esfera social, es decir, que afectan a las relaciones y a la convivencia entre ciudadanos *versus* los que surgen exclusivamente en la esfera del mercado. Finalmente, se esperaría que, en sus decisiones, los gobiernos democráticos favorecieran los intereses de la gente común más que los promovidos por las élites (Stone, 2012, p. 244).

En los casos empíricos, las tres variables se desarrollan de forma interdependiente. Algunas ideas pueden utilizarse como un recurso de los grupos de interés o estar insertas en el diseño institucional; las instituciones pueden habilitar, en función de las ideas, diversos grados de acceso de los grupos de interés al proceso de las políticas; y en el proceso de las políticas estas variables están inherentemente intrincadas entre sí en formas muy complejas (Smith *et al.*, 2014, p. 333).

Caso de estudio

La construcción de la desnutrición crónica infantil (DCI) como problema público

La época posterior a la Segunda Guerra Mundial fue la edad de oro del capitalismo (1945-1973). En este periodo se observó una “política generalizada de redistribución”, de allí que también fue la época de consolidación del Estado de bienestar en los países industrializados (Majone, 2001, p. 890). Al mismo tiempo, en América Latina inició la etapa de la política de desarrollo y el modelo desarrollista, a la cual la atravesaban las ideas de la teoría de la modernización y la geopolítica de la guerra fría (Manosalvas, 2014, p. 103).

¿Qué ideas han guiado la formulación e implementación de las políticas para erradicar la desnutrición infantil? La concepción contemporánea de la desnutrición —y de su traducción discursiva como problema público— tiene su origen en esa misma época, en particular con la labor de la Organización Mundial de la

Salud (OMS) con la que aparece un inusitado enfoque en las enfermedades relacionadas con las deficiencias nutricionales en los niños. En 1950, la OMS fijó las características clínicas de la desnutrición infantil. Mientras que en los sesenta se llegó a la armonización conceptual e institucional que permitió que la desnutrición se tratara como asunto de salud pública (Manosalvas, 2015).

Años después de iniciadas las intervenciones para el desarrollo, una de las primeras tesis para explicar los fracasos modernizantes en América Latina fue la de los “círculos viciosos de la pobreza”, según la cual la pobreza era el producto de una constelación circular de fuerzas y factores que interactuaban de manera tal que configuraban una relación de causa y efecto (Hidalgo, 1998, p. 82). En los años setenta, se consideró que la desnutrición era uno de esos factores circulares; mientras que las manifestaciones inmediatas y los efectos a corto plazo eran provocados por la pobreza, a largo plazo, los efectos de la desnutrición parecían perpetuarla. Estos aportes conceptuales se convirtieron en el referencial sectorial para el tratamiento de la desnutrición infantil. A través de los años se han ido ajustando el procedimiento y los parámetros para medir la incidencia de la desnutrición en todo el mundo.⁶ En los años noventa, la Unicef actualizó este marco y definió a la DCI como un fenómeno multicausal que se configura en tres niveles: *a*) en el primero están las causas inmediatas observables en los individuos como, por ejemplo, las deficiencias en la alimentación (falta de proteínas o micronutrientes) y presencia de enfermedades; *b*) en el segundo constan las causas subyacentes distinguibles en los hogares como el acceso insuficiente a los alimentos, a conocimientos, cuidado inadecuado de niños, así como servicios de salud, agua y saneamiento insuficientes; *c*) en el tercero están las “causas básicas” o estructurales de la DCI, lo que se refiere a factores relacionados al funcionamiento de los sistemas políticos, económicos, culturales y sociales (Unicef, 2008, p. 33). Son estos factores los que estructuran la economía política de la desnutrición infantil (Nisbet, Gillespie, Haddad & Harris, 2014, pp. 420-430). Y las actuales estrategias contemporáneas de intervención para reducir o erradicar la DCI en los países en desarrollo parten de este esquema causal. Así, a partir del referencial global de la modernización y de la política para el desarrollo se construyó el referencial sectorial de la desnutrición infantil de modo que se asentó una comprensión particular del problema, de sus causas y sus efectos. Con estas narrativas se diseñan también los

⁶ Para medir la prevalencia de la DCI se utiliza la antropometría. Así, con protocolos y encuestas se mide la estatura de niños y niñas menores de cinco años de un grupo de población y con un análisis de varianza se comparan con un estándar o referencia internacional normalizada. Para una explicación sobre las características técnicas del estándar OMS/NCHS 1978, véase Waterlow (1977).

instrumentos de intervención, lo mismo que los estándares y los indicadores para la medición de la DCI.

Para mediados de los años setenta surgen las críticas a las prácticas y al concepto mismo de desarrollo (Escobar, 1995; Tucker, 1999). En los países industrializados se abandona la política de la equidad y las preocupaciones redistributivas para dar paso a la política de la eficiencia (Espin-Andersen, 1998, p. 12; Majone, 2001, p. 890). Fue un periodo de cambio de paradigmas en las políticas y el objetivo de la eficiencia infundirá las reformas de los ochenta (Hall, 1993). Así, las ideas redistributivas y los argumentos de equidad que inspiraron las políticas sociales de la segunda posguerra fueron perdiendo sentido en un contexto mundial en el que adquirirían relevancia la desregulación, la austeridad, el equilibrio y la eficiencia.

Para los noventa, en América Latina el desencanto con la política y con las políticas del desarrollo se combinó con las críticas a los resultados del ajuste de los ochenta (Bretón *et al.*, 2010). Los movimientos sociales demandaron cambios en las relaciones Estado-sociedad y en el modelo económico por fuera de la visión occidental modernizante del desarrollo y por fuera de la racionalidad del liberalismo económico. El Foro Social Mundial condensó las críticas al modelo neoliberal y a la globalización. El actual neoconstitucionalismo sería un reflejo de tales demandas por arreglos institucionales alternativos (Tortosa, 2011; Ávila, 2011). El llamado *giro a la izquierda* también podría interpretarse como un efecto de retroalimentación de esa búsqueda de alternativas. Este giro implicaría un cambio en la política y, por lo tanto, en las políticas públicas. Con el análisis de un caso empírico, se aspira aquí a identificar cuál es la economía política que subyace a las políticas implementadas por un gobierno que formó parte de este giro; interesa discutir si efectivamente se regresó a una política redistributiva, o si la eficiencia sigue orientando los objetivos e instrumentos de las políticas públicas; o si habría un efecto de aprendizaje y por lo tanto la nueva política logró combinar equidad y eficiencia para dotar de sostenibilidad a los procesos de transformación operados a través de políticas públicas.

¿Un nuevo referencial para la acción pública en Ecuador?

A continuación se analiza cómo desde 2007, a través de la movilización de ideas, instituciones e intereses, se buscó poner en vigencia un nuevo referencial global para la acción pública en Ecuador. Es probable que las fallas en las políticas macroeconómicas ecuatorianas de las dos décadas previas a 2006 hayan sido el factor principal para desencadenar cambios en los objetivos de la acción del Estado y en el sistema político. Sin embargo, fueron las condiciones

económicas, las transformaciones culturales y una construcción discursiva en específico lo que indujo a que esos cambios tomaran una dirección determinada. No es posible describir aquí toda la trayectoria que conduce al cambio político, pero es probable que fuera la situación fiscal lo que hizo que el Estado retomara un rol activo en la economía, con la promesa de impulsar políticas redistributivas y un nuevo modelo productivo. A diferencia de los noventa, a partir de 2004 los precios del petróleo tuvieron un incremento considerable que benefició a los ingresos públicos. El debate político entre 2005 y 2006 giró en torno al destino que debía darse al excedente de la renta petrolera, el FEIREP.⁷ Tener acceso a estos recursos por medio de políticas redistributivas fue el principal argumento para articular intereses y la movilización social. Se planteaba que en el marco institucional entonces vigente esos fondos públicos no podían aprovecharse para materializar las expectativas de bienestar de la población. De este modo, a fines de 2006, las elecciones presidenciales favorecieron a la coalición que consiguió aglutinar a diversos actores, intereses y demandas sociales en torno a la demanda de recuperar las capacidades del Estado para “volver a tener patria”. El nuevo gobierno, identificado con el “Socialismo del Siglo XXI”, inició su primer periodo en enero de 2007 e impuso varias innovaciones en el esquema burocrático institucional como la creación de “ministerios coordinadores” de la acción sectorial y el fortalecimiento de la planificación del Estado vía la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Esta entidad se encargó de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010, con el que se establecían “rupturas conceptuales y metodológicas tanto con el socialismo real como con el neoliberalismo” (Exfuncionario de la Senplades, 2012). El equipo que lideró la elaboración y aprobación del PND se integraba principalmente de académicos y profesionales, entre los que había varios economistas de la corriente heterodoxa familiarizados con las críticas a las teorías del desarrollo. Este grupo redefinió el concepto de desarrollo. A pesar de la crítica que había realizado a este referencial, necesitaba de alguna noción equivalente para justificar la intervención del Estado y orientar la planificación nacional hacia su visión de una *vida buena*. Pero

⁷ El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) se nutría de la participación estatal en la producción privada de petróleo, del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados, y del superávit presupuestario. Según la ley (LOREYTEF), estos fondos debían usarse: *i*) 70% para la recompra de la deuda pública externa e interna a valor de mercado, a fin de dar y para cancelar la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; *ii*) 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, índice que debía mantenerse de forma permanente y para atender emergencias legalmente declaradas, y *iii*) 10% para inversión social en educación y salud. En la práctica, el FEIREP se usó en exclusiva como reserva para la recompra de bonos Global 12 que entre los años 2000 y 2005 incrementaron su valor nominal de 65 a cerca del 105% (Falconí & Ponce, 2005, p. 17).

esos cambios no podían operarse con el marco institucional vigente en 2007, en consecuencia, lo primero fue elaborar una nueva Constitución. A través del cambio institucional, la coalición gobernante buscaba dar vigencia y operatividad a ciertas ideas.

La convocatoria para instalar una Asamblea Constituyente fue la oferta electoral distintiva de esta coalición. Desde el inicio el nuevo gobierno puso especial atención en ejecutar algunas de sus promesas de campaña de forma rápida y ostensible. La efectividad fue la estrategia clave de su legitimación. En 2007, luego de varias decisiones polémicas,⁸ logró abrir la vía para la instalación de la Asamblea que elaboró una nueva Constitución. Varios miembros del equipo que conformó el programa de gobierno fueron representantes y asesores de la Asamblea Constituyente, en tanto que el PND fue determinante para organizar sus diez mesas. El análisis detallado de este proceso muestra cómo las ideas que estructuraron los debates políticos entre 2005 y 2006 tomaron forma institucional mediante ese mecanismo (Exfuncionario de la Senplades, 2012).

El inicio del proceso constituyente motivó la efervescencia participativa. Un amplio conjunto de actores se articuló y movilizó alrededor de las mesas temáticas.⁹ Con ocho de los trece miembros de cada mesa a favor de las ideas programáticas ya esbozadas en el plan de gobierno y en el PND, estas se impusieron. La mesa 7 se encargó de delinear el modelo de desarrollo. En el texto constitucional que generó esta mesa se incluyeron los términos *buen vivir* o *sumak kawsay* como modelo de vida socialmente deseable y noción amplia y sustitutiva de la que aparecía en las narrativas de la política de desarrollo. Con ese término la nueva élite política daba sentido y dirección a las aspiraciones sociales que venían expresándose en Ecuador desde la década de los noventa.¹⁰

⁸ El día de su toma de posesión (15 de enero de 2007), el nuevo presidente dictó el Decreto N° 2 que convocaba a instalar una Asamblea Constituyente, pero encontró obstáculos en el Tribunal Supremo Electoral, encargado de ejecutar dicha convocatoria, y en el Congreso Nacional, encargado de dirimir sobre la constitucionalidad de la convocatoria y en el que el partido en el gobierno no tenía un solo representante. Para sortear estos obstáculos se pusieron en marcha varias maniobras estratégicas que, aunque parecían contar con el apoyo popular, no necesariamente seguían los procedimientos y normas para establecer una Asamblea Constituyente.

⁹ La Asamblea creó la Unidad de Participación Social (UPS), encargada de recoger, organizar, canalizar y sistematizar los cientos de propuestas que llegaron a Ciudad Alfaro donde funcionó aquella. Desde fines de enero hasta junio, los asambleístas recibieron aproximadamente a setenta mil personas que presentaban propuestas o demandas específicas. La misma UPS, en un documento de sistematización, reportó haber procesado 1632 casos, de los que el 11% fue entregado a la mesa 7 (Informe de la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Septiembre de 2008; Exfuncionario de la Senplades, entrevista personal, 2012; Asambleísta constituyente, 2013).

¹⁰ Entre 2008 y 2015 se publicó una gran cantidad de artículos y textos de divulgación sobre el buen vivir y el *sumak kawsay*. Alberto Acosta es quizá quien más contribuciones ha hecho en el país sobre este tema desde una posición posdesarrollista, ecologista y crítica del discurso oficial —en especial luego de

Volviendo a la efervescencia participativa durante el proceso constituyente, la negociación y diálogo con tantos y tan diversos actores demoraba los resultados y ponía en riesgo la producción de una nueva carta constitucional en el plazo fijado (Harnecker, 2011, p. 250). Este fue un primer *trade-off* que enfrentó internamente a la coalición gobernante entre el objetivo de avanzar hacia un modelo de “democracia participativa radical” propuesto en el programa de gobierno (AP, 2006, p. 21) y los imperativos de efectividad en la gestión gubernamental. Desde entonces se evidenció una escisión interna entre un estilo más pragmático-tecnocrático orientado a la efectividad en los resultados y otro participativo-deliberativo dirigido a la construcción plural del pacto social (Exfuncionario de la Senplades, entrevista personal, 2012; Asambleísta constituyente, 2013; Primer Presidente de la Asamblea Constituyente, entrevista personal, 2010). El lema del oficialismo en aquellos días era “Hay que hacer las cosas extraordinariamente bien y extraordinariamente rápido” (Presidencia, 2012). En este artículo defino como *efectivismo* el uso simbólico de la efectividad como parte de la estrategia de legitimación política. En el caso analizado, la urgencia por los resultados inmediatos y ostensibles no dejó tiempo para las construcciones más democráticas y plurales, pues estas últimas son, de suyo, más lentas y contingentes.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 trajo una serie de innovaciones de las que destacan tres: determina el deber del Estado de garantizar todos los derechos humanos incluidos los sociales llamados aquí *derechos del buen vivir* (CRE, arts. 12-34); estipula hacerlos efectivos mediante la planificación y las políticas públicas (CRE, art. 11), y plantea que la garantía de los derechos, en especial de los sociales, a través de las políticas públicas, es condición necesaria para alcanzar el buen vivir (CRE, arts. 3, 85, 277, 340).

Articulación entre los referenciales de la DCI y del buen vivir

En el Plan Nacional Para el Buen Vivir (PNBV) de 2009, se anuncia el paso “del desarrollo al buen vivir” como “un cambio de paradigma”. En dicho Plan, el buen vivir se definió como una ruptura conceptual y como “parte de una larga

su ruptura con el actual gobierno—. Además, se pueden consultar a Gudynas (2011), Houtart (2011), Lander (2011), Lang (2011) y otros que por motivos de espacio no es posible citar aquí (véase, Farah & Vasapollo, 2011; Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 2011). A pesar de la importancia de esta literatura, aquí se hace referencia sobre todo a las definiciones desde el discurso oficial, puesto que el análisis se enfoca en las ideas que sirven de referencia para la acción pública. Un rasgo de un referencial es que se produce desde el poder y como una función de la hegemonía. Esta visión es la que informa de las decisiones de las políticas (Muller, 2010, p. 125). Por eso el referencial se ha descrito como los “marcos cognitivos institucionalizados” (Jobert, 2004, p. 270).

búsqueda de modos alternativos de vida” impulsada por “los actores sociales de América Latina” (PNBV, 2009, p. 31). Algunos portavoces del gobierno señalaron que el buen vivir tendría vinculaciones con la ética aristotélica y con la larga tradición del pensamiento occidental sobre la *vida buena* (p. ej., Larrea, 2010, p. 20; Ramírez, 2012, p. 15). Cuando a los decisores gubernamentales se les pedían mayores aclaraciones sobre el término, contestaban que el buen vivir “no es un paradigma científico ni un concepto”, sino una “idea movilizadora” que coloca al ser humano en el centro de atención de la política (Falconí, 2013), que representa “un anhelo de la humanidad”, que recoge “lo mejor del pensamiento universal”, que se trata de una “utopía” en “permanente proceso de construcción y de re-significación” (Larrea, 2013). Finalmente, en el PNBV 2009 se decía que:

entendemos por Buen Vivir: la satisfacción de las necesidades; la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza, y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone 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). Nuestro concepto del Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros —entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido (PNBV, 2009, p. 10).

Así, desde el discurso oficial, el buen vivir pasó a constituir, al menos en los primeros años del Socialismo del Siglo XXI en Ecuador, la idea fuerza, el referencial con el que se pretendía sustituir al criticado concepto del desarrollo. Como ya lo advierte el marco analítico de las 3I, en la práctica son los actores quienes movilizan las ideas, y con frecuencia estas se articulan a intereses e interactúan con las instituciones ya sea para desafiarlas o para sostenerlas.

En el PNBV de 2009 también se traza la estrategia nacional de largo plazo “Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir” (Senplades, 2009, p. 91), con la que se propone un proceso de transición desde la actual economía primario-exportadora hacia una “sociedad del bio-conocimiento” (Senplades, 2009, pp. 95-97), e implique un “cambio de la

matriz productiva” contemplando construir infraestructura productiva, centrales hidroeléctricas, carreteras, aeropuertos, además de la “potenciación” de las llamadas “industrias estratégicas”, léase minería e hidrocarburos. Estas definiciones en el nivel macro y su posterior implementación con políticas concretas movilizaron los intereses de actores nacionales e internacionales, en especial los vinculados a la industria de la construcción, a la explotación minera, al nuevo modelo de educación superior, etc. (Senplades, 2012, p. 13; Directivo de la Senplades, en entrevista, 2012; Directivo de la SENESCYT, en entrevista, 2013; Enlace Sabatino, 2011; Correa, 2012). Asimismo generaron conflictos con grupos indígenas y ecologistas.

En un régimen de planificación centralizada un plan nacional puede asumirse como la agenda de gobierno. En Ecuador este plan lo elabora la Senplades y es de cumplimiento obligatorio para las entidades del Estado. En el primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 ya constaba la meta de “reducir la desnutrición crónica infantil en un 45% hasta el año 2010” (Senplades, 2007, p. 99). Y allí mismo se reconocía que entre 1998 y 2006, la prevalencia de la desnutrición crónica en el Ecuador se había reducido en diez puntos (es decir, a más de un punto por año en periodo de crisis). Se enfatizaba que las altas prevalencias en el sector rural y entre la población indígena eran muestra de inequidad y exclusión social.¹¹ Se afirma de igual forma que la desnutrición impedía generar las capacidades “que permiten el impulso inicial para el desarrollo” y que “una nutrición inadecuada conduce a una privación de las capacidades básicas [...] con las subsecuentes consecuencias [para el] desarrollo individual y colectivo (Senplades, 2007, pp. 98-99).

Aprobada la nueva Constitución, en el PNBV 2009 se conservó el objetivo de reducir la DCI, señalando que “Uno de cada cuatro niño/as menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, lo que representa el 25,8% pero alcanza el 93,9% de los niños y niñas indígenas procedentes de madres que no tienen instrucción” (Senplades, 2009, p. 143). Se destacaban las “deficiencias psicomotrices” como consecuencia de la DCI y que ellas se concentraban en ciertos grupos sociales (Senplades, 2009, p. 164). Las aseveraciones sobre la relación entre desnutrición y deficiencia cognitiva y esta última cómo obstáculo para el desarrollo productivo muestran la permanencia de una visión modernizante y secular de la política de desarrollo, esto a pesar del uso constante del lenguaje de los derechos y del buen vivir.

En el PNBV 2009 se planteó la meta de “reducir en un 45% la DCI hasta el año 2013” mediante la aplicación de una “nueva política de alimentación y nutrición

¹¹ No se incluyen aquí las tasas de prevalencia de la DCI del PND 2007, porque estaban calculadas con la metodología anterior, por lo tanto, no son comparables con las cifras actuales.

en el país”. El cálculo de la prevalencia del 25.8% se había elaborado según los parámetros de la OMS-2006 y con los datos de la ECV 2006 (Senplades, 2009, pp. 143-444). En este plan se afirmaba que sin una política para erradicar la DCI la reducción sería apenas de 2.8 puntos; es decir, que inercialmente el país llegaría al 23% de prevalencia en 2013, mientras que, con la intervención del gobierno, la reducción sería de 11.61% en cuatro años, esto es, 2.9% por año, hasta llegar a una prevalencia del 14.2% en 2013 (Senplades, 2009, p. 175).

El gobierno declaró “la lucha contra la desnutrición” el 12 de junio de 2009 en Tixán, una localidad de la provincia de Chimborazo, identificada entre las parroquias de más alta prevalencia. Según se dijo, esta lucha sería un “punto de apoyo del desarrollo integral” del país (*El Ciudadano*, 2009). Y que su puesta en marcha había sido una “decisión del presidente”, quien delegaba al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) “la responsabilidad de encabezar la estrategia” (Funcionaria Responsable del Programa INTI, 2010). Aunque el problema de la desnutrición formaba parte de la agenda pública desde la adopción de los Objetivos del Milenio en 2000, su inclusión en la agenda de decisiones¹² solo ocurre después de la entrada en vigencia de la estrategia nacional de largo plazo y su cambio de la matriz productiva. Si se presta atención a los argumentos que justifican esta intervención —tanto en las alocuciones oficiales como en la propuesta técnica— queda claro que la búsqueda de una solución para la DCI se convirtió en una prioridad por concebirla como un obstáculo central para el desarrollo de las capacidades cognitivas que requiere el nuevo modelo de acumulación,¹³ más no porque confirme la negación simultánea de derechos del buen vivir como el agua, la alimentación, la salud, la educación y el trabajo. Ciertamente, la garantía de un conjunto básico de prestaciones influye positivamente en la productividad de los individuos,¹⁴ pero cuando el fin último de la acción estatal es la productividad y no la garantía de los derechos sociales, entonces los mecanismos de intervención pueden diferir de modo considerable. En estas conexiones básicas, en los operadores de transacción radica la posibilidad

¹² Existen varios tipos de agenda: pública, política, gubernamental, etc. Dentro de toda agenda gubernamental existe un conjunto de problemas o temas centrales a los cuales los altos miembros del gobierno les prestarán seria atención, esta es la agenda de decisión y es a este conjunto de asuntos que se destinarán prioritariamente los recursos públicos (Kingdon, 2003, p. 3).

¹³ Modelo en el que la producción de “riqueza [estaría] basada [...] en la utilización de las capacidades y en los conocimientos de la población” (Senplades, 2012, p. 11).

¹⁴ Varios análisis de políticas sociales desde la perspectiva de la economía política muestran que estas medidas pueden aplicarse para ampliar la libertad y la igualdad entre las personas, para apuntalar el poder de los gobiernos como en los casos chileno presentado por Sen & Dreze (1989) durante la dictadura, y el del EDBLA (Estado Desarrollista de Bienestar Latino Americano) descrito por Riesco (2006), o para mejorar la productividad con fines competitivos, como en el caso del *competition State* descrito por Evans & Cerny (2003, citados en Hudson & Lowe, 2004, p. 61).

de coherencia, consistencia y congruencia entre los fines más abstractos de las políticas y sus instrumentos de intervención (Howlett, Ramesh & Perl, 2009). En estas precisiones puede verse perfectamente la diferencia entre los arreglos institucionales fundados en una política de equidad y redistributiva, de los fundados en una política cuyo valor central es la pretender la eficiencia y, en este caso, se podrían añadir los fundados en una política del *efectivismo*.

El referencial sectorial en la formulación de la estrategia para erradicar la DCI en Ecuador

Bajo la nueva modalidad de acción coordinada a inicios de 2009, el MIES, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y un grupo de expertos diseñaron una estrategia nacional de erradicación de la DCI. De allí surgió la PRAMIE. Dentro del MCDS se creó una unidad técnica (UT) integrada por funcionarios de amplia experiencia. Una vez formulada, la PRAMIE se presentó a la Senplades para su aprobación y asignación de fondos. La estrategia operativa para la implementación de la PRAMIE fue el Programa de Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI). Este “debía involucrar al conjunto de sectores relacionados con la multi-causalidad [de la DCI] en territorios donde la distribución del problema está más extendida y [el problema] sea más severo” (Unidad Técnica INTI, s. f.).

Existe una amplia literatura sobre los procesos que han seguido los países que redujeron significativamente la DCI. Para el diseño del INTI, la UT analizó varias experiencias exitosas como las de México, Brasil, Chile y Perú.

Entre 1988 y 2006, México redujo la DCI en 11.5% (0.63 por año). En el nordeste de Brasil, la DCI descendió del 33.9% en 1986 a 22.2% en 1996 y al 5.9% en 2006, es decir, redujo 28% en veinte años. Entre 1960 y 2000, Chile erradicó la desnutrición infantil, pasando de una prevalencia de 37 a 2.9% en niños y niñas menores de seis años. Los factores que explican estos logros son varios, pero fue central “la existencia de una política de Estado de lucha contra la desnutrición [...] aplicada de manera sostenida durante décadas, independientemente de los vaivenes políticos y económicos” (OMS, 2006, p. 45). Finalmente, en 2006, por una iniciativa regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Perú inició una intervención para reducir la DCI, y para 2009 se había reducido en más de 6% en zonas rurales (casi dos puntos por año), aunque para 2010 esto disminuyó a menos de un punto anual (OPS, 2011, p. 2; Secretaría Técnica de la CIAS, 2011, p. 8). Las similitudes del INTI con la experiencia peruana dejan ver la preferencia de los formuladores por un modelo de intervención que, aunque tuviera muy poco tiempo de implementación, mostraba alta efectividad en el corto plazo.

Como resultado del análisis multicausal y de las competencias de las entidades estatales se diseñaron los seis componentes del INTI: 1) acceso a agua potable, 2) servicios de salud y nutrición, 3) centros de desarrollo infantil, 4) producción y consumo de alimentos, 5) educación para madres, y 6) ejercicio de derechos ciudadanos.

En su primera fase (2009-2010), el INTI se focalizó en ocho cantones de las tres provincias con mayor prevalencia de la DCI: Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi.¹⁵ Un rasgo del diseño del INTI fue su énfasis en la articulación de la acción ministerial en el nivel local, lo que requería de informar y persuadir a los actores locales. Este diseño involucró la multiplicación de actores y la articulación programática entre diferentes funciones y competencias (Funcionaria Responsable del Programa INTI, 2010). La UT organizó reuniones con los representantes de las direcciones ministeriales a nivel provincial. Se contrataron coordinadores zonales y se elaboraron planes operativos locales. Los coordinadores celebraban encuentros y generaban diálogos para acordar las interacciones entre un amplio grupo de actores (Responsable Técnica. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2013). El objetivo era que la acción pública se ampliara para articular a los ministerios locales y organizaciones de la sociedad civil en sentido horizontal, y a los distintos niveles de gobiernos locales en sentido vertical. Se esperaba conformar una red estable de actores orientados por un mismo objetivo, pero esta visión solo estuvo presente durante la fase de diseño, los actores sociales tuvieron una participación marginal al inicio del proceso y en algunas actividades de promoción durante la implementación. Al final, el INTI se convirtió en un programa del MCDS con subproyectos independientes ejecutados por medio de tres ministerios. La toma de decisiones y el control de los resultados fue competencia exclusiva del MCDS.

La implementación: la territorialización de la política y el juego de intereses fuertes y débiles

A fines de 2009, la Dirección de Investigación del MCDS realizó un análisis de línea de base en el cantón Sigchos. El estudio mostró una “concentración espacial” en la parroquia Chugchilán donde la prevalencia era del 65%. Entre las comunidades con mayor número de niños desnutridos estaban Moreta, Chi-

¹⁵ En 2010, el INTI pasó a denominarse “Estrategia Acción Nutrición” (EAN) y paulatinamente incorporó parroquias de Imbabura, Cañar, Tungurahua, y agregó después zonas rurales de Manabí y barrios periféricos de Quito (Quitumbe) y Guayaquil (Monte Sinaí) que en el diagnóstico inicial no eran áreas de mayor concentración del problema.

nalo Bajo y Chinalo Alto. La meta era reducir en 1.7% anual la prevalencia de la DCI en el cantón, es decir, reducirla del 54 al 45% (MCDS, 2009, pp. 3-12). Para atender a esta población se diseñó una estrategia de corto plazo. Este fue un ejemplo de la acción interinstitucional coordinada, pues participaron agencias ministeriales de la provincia, el gobierno y otras organizaciones locales. Dicha estrategia sirvió más tarde de modelo de intervención para toda la provincia. Como se anotó arriba, el programa incluyó seis componentes que respondían a la multicausalidad del problema. Aquí se presenta solo el análisis del componente “acceso al agua potable, saneamiento y vivienda”, por ser el que aporta más evidencia para el análisis de la economía política de este proceso.

Derivadas las responsabilidades a cada ministerio sectorial, estos crearon proyectos específicos para la implementación. En el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se creó el INTI-MIDUVI, siguiendo la misma modalidad de operación que el Bono de la Vivienda.¹⁶ Desde la declaración presidencial de mediados de 2009 hasta la puesta en marcha del INTI-MIDUVI pasaron casi doce meses. El compromiso del MIDUVI con el INTI fue el “acceso al agua, saneamiento y vivienda”. Este objetivo se hizo operativo mediante la construcción y entrega de unidades habitacionales de 42 m²; seis metros más que las unidades que entregaba el MIDUVI mediante el bono de vivienda rural. La extensión correspondía a la incorporación de una batería sanitaria al interior de la vivienda. Esto implicó que el bono aumentara de 5000 a 6200 USD. Para normar el acceso, el MIDUVI elaboró un reglamento de calificación de beneficiarios que, entre otros requisitos, fijaba un mínimo de 25 familias “preferentemente” con niños menores de cinco años o con mujeres embarazadas y en edad fértil. El número mínimo de familias correspondía a una restricción del contratista, pues aducía que la construcción por debajo de ese número no era rentable (Técnico del Componente de Vivienda del MIDUVI, 2013). Los contratistas que trabajan con el MIDUVI a través de sus programas regulares constituyen un sector con intereses claros y articulados, tienen largos años de aprendizaje y un saber acumulado en sus interacciones con el Estado.

¹⁶ Creado en 1998 por medio del Sistema de Incentivos para la Vivienda (stv) financiado por el BID y el Gobierno Nacional. En 2005 —en medio de las críticas al gobierno de entonces por privilegiar el pago de la deuda sobre la inversión social— se eliminó de la proforma presupuestaria de su partida y en 2006 se le restituyó parcialmente. La construcción de miles de viviendas fue parte de las ofertas de los candidatos en la campaña electoral. En 2007, con la llegada del nuevo gobierno, el bono se incrementó de 1800 a 3600 USD. En 2009 se creó una escala diferenciada de subsidios que llegaba hasta 5000 USD para viviendas cuyo valor total no excediera los 12000 USD. A fines del mismo año se amplió la entrega del subsidio de 5000 USD tanto para familias de escasos recursos (de los quintiles 1 y 2) como para aquellas con ingresos mensuales inferiores a 2000 USD para adquirir viviendas urbanas de hasta 60000 USD (Ruiz & Sánchez, 2011, p. 31). Es decir, el bono se convirtió en un fuerte incentivo para el sector de la construcción y dejó de estar focalizado en los de menos ingresos.

En un primer momento se construyeron casas con baterías sanitarias internas en sectores sin acceso a red pública de agua ni alcantarillado, lo cual generó un problema de contaminación en las viviendas. Debido a esto, en la segunda fase se estableció como restricción que los potenciales beneficiarios presentaran un documento avalado por el organismo competente en el que se certificaba el acceso al agua potable en el sitio donde se solicitaba la intervención, si no era así, no se construirían las viviendas.¹⁷ Ahora bien, tanto el agua como el saneamiento inciden en la probabilidad de sufrir desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil. Según el documento conceptual de la PRAMIE, el 30% de la prevalencia de la DCI se explica por la ausencia de estos factores (UT-INTI, s/f). Y en otros estudios se ha calculado que los hogares con agua proveniente de fuentes inseguras duplican sus probabilidades de desnutrición respecto a aquellos con acceso a agua tratada (CEPAL, 2006, p. 7). Y sin embargo, bajo esta regla institucional surgida durante la implementación solo podían beneficiarse de la prestación quienes ya tenían acceso a fuentes de agua potable, es decir, hogares cuyos niños tenían la mitad de probabilidades de sufrir DCI. Los problemas de acceso al agua en el sector rural son muy antiguos y complejos, se relacionan con las condiciones estructurales de la desigualdad en el país y se traslapan con aspectos como la etnia, región geográfica y la pobreza (Defensoría, 2011, p. 32). El tratamiento de estos problemas rebasa las competencias sectoriales, requiere de negociación y de acuerdos de largo plazo. Se infiere por qué el MIDUVI privilegió un instrumento ya conocido, sobre el cual no existía conflicto y tenía experiencia y control, además de que era un instrumento que podía implementar con cierta eficacia en el corto plazo.

Otra restricción impuesta que parecía lógica para el programa, pero no para el problema que a solucionar, fue que solo tendrían acceso a estas viviendas quienes disponían de escrituras de propiedad sobre el terreno. Un informe de monitoreo señalaba:

es necesario realizar cambios en la política pública para beneficiar a familias que no poseen tierras y trabajan al partir en tierras alquiladas con muchos niños y niñas es situación de riesgo, viviendo en casitas muy pobres y sin seguridad en su alimentación. Es decir, no sólo favorecer a los que tienen escrituras para vivienda, sino hacer algo por los que no tienen tierras legalizadas para construir y cambiar

¹⁷ De no tener acceso al agua, los postulantes debían solicitar la elaboración de estudios de factibilidad para su provisión en otra dependencia del MIDUVI. Esto significaba un largo camino entre la elaboración del proyecto en las direcciones provinciales y las revisiones y correcciones de la matriz en Quito, proceso que, muchas veces, al final no se aprobaba. Muy pocos estudios se concluyeron y llegaron a un informe favorable. A esto se debía la baja inversión en este componente (Técnico del componente de vivienda del MIDUVI, entrevista personal, 2013).

su situación, es decir los más pobres entre los pobres. (Informe de monitoreo. EAN, 2011. Cuatrimestre 1. Provincia de Bolívar).

Estos son algunos ejemplos de las modificaciones que los actores de la implementación aplicaron al diseño general de los instrumentos de la política. Frecuentemente son restricciones acordes con la racionalidad organizativa, pero no con los objetivos de la política. El estudio de caso muestra que las viviendas se construyeron sobre todo en las zonas de más fácil acceso para las empresas constructoras. En cambio, en parroquias muy alejadas y con mayor costo de transporte de materiales, no se construyeron viviendas. Un ejemplo es Chinalo Alto, donde no intervino el INTI, a pesar de ser una de las comunidades priorizadas en la estrategia de corto plazo cuando iniciaba el programa.

En cuanto a la ejecución de recursos financieros, la construcción de vivienda consumió la mayor cantidad de los recursos asignados al INTI/EAN. En un informe de presupuesto por componente a fines de 2013, cerca de cien millones de dólares (de un total de 113) se habían transferido al MIDUVI para implementar este componente (MCDS, 2010a). Esto contrasta con los nueve millones de dólares destinados a las inversiones en agua potable y saneamiento, cuya proyección inicial de inversión fue de más de 87 millones (MIDUVI, 2013, pp. 3-5; MCDS, 2010a). Ninguno de los funcionarios entrevistados explicó esta reasignación de fondos.

La ampliación del acceso al agua en las parroquias rurales con mayor prevalencia de DCI fue un objetivo que se reasignó en favor de la construcción de casas. Este proyecto estaba ligado a los intereses de las empresas constructoras a nivel local, estas, al igual que la representación del gobierno central en la provincia tenían fuertes incentivos para cumplir ese objetivo: por un lado, las viviendas en el sector rural son elementos visibles de la acción estatal, generan un obvio contraste con las demás viviendas del medio y así dan cuenta de la eficacia del gobierno. Por otro, la construcción de viviendas es un asunto técnicamente simple de resolver (sobre todo en zonas cercanas a centros urbanos) y conlleva un importante flujo de recursos. Parecería entonces que este componente implicó beneficios concentrados para las empresas constructoras y para los entes político-administrativos locales, mientras que para los potenciales usuarios del servicio esos beneficios, dadas las restricciones para el acceso, se volvieron mucho más difusos.

Finalmente, a pesar de que las rentas fiscales aumentaban de manera sostenida desde 2004, el INTI/EAN no se financió con los excedentes de la renta petrolera sino con una línea de crédito de la CAF (Ministra de Coordinación de Desarrollo Social, 2010; Responsable Técnica. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2013). Es decir, que esta intervención se pensó, operativa-

mente, como un proyecto de corta duración y no como una política pública que garantizara derechos sociales o del buen vivir.

Discusión de resultados y algunas conclusiones

Según un informe reciente, la prevalencia de la DCI en el Ecuador, al 2014, fue del 23.89% (Banco Mundial, 2018, p. 25), es decir, 1.9% menos que en 2006.¹⁸ Esta prevalencia supera la proyectada en el PNBV-2009, asumiendo un descenso inercial sin intervención pública. A pesar de varias argumentaciones “técnicas” para evitar la comparación entre la prevalencia de 2006 y la de 2014, los datos muestran que la DCI se redujo mucho más lentamente en estos últimos ocho años que en periodos anteriores. Y esto ocurre en un momento en que otros indicadores relacionados con las políticas sociales, como el gasto social, la cobertura en la educación o los niveles de pobreza por ingresos, muestran fuertes avances. La experiencia de otros países que adoptaron una política de reducción de la DCI muestra que el ritmo de esta ha sido del 1% anual en promedio. La meta del casi 3% por año era en extremo ambiciosa. Si vemos esta decisión dentro del proceso más amplio analizado hasta aquí, se concluye que esta forma de fijar las metas es consecuente con un estilo de gestión orientado por el valor simbólico del efectivismo y por su utilidad como estrategia de legitimación política.

La perspectiva de la economía política en el análisis de las políticas públicas permite observar la interrelación entre ideas, instituciones e intereses, y cómo influye todo esto en el proceso de las políticas públicas. Las políticas orientadas a la garantía de los derechos sociales son objeto propicio para este enfoque. Reducir la desnutrición infantil se ubica en el nivel más básico de las políticas sociales. Alrededor de tal política es posible reconstruir las complejas interacciones entre las 3I: desde la forma en que se conciben los problemas públicos hasta sus efectos previstos y no previstos. En el caso analizado, las 3I permiten identificar cómo, después de un periodo de crisis y de inconformidad social con las medidas de ajuste, un factor de contexto como el cambio en el ciclo económico dispuso el escenario para una construcción discursiva fundada en

¹⁸ A lo largo de este análisis han sido evidentes las acciones orientadas a evitar la comparación entre el dato de la prevalencia calculado con la ECV 2006 y el calculado con la ECV 2013-2014. Algunos funcionarios han señalado que los datos de una y otra no son comparables, y argumentan que para la ECV 2006 se realizó una sola medición y tres para la ECV 2013-2014 (MIES, 2015, p. 11). Pero un cálculo elaborado para este estudio desagregando las mediciones de la ECV 2013-2014, y aplicando el mismo método para cada una, no muestra ninguna variación significativa entre las mediciones individuales y la consolidada. Esto permite inferir que los datos de la ECV 2013-2014 sí son comparables con los de 2006 (Carrasco, 2016).

ideas y objetivos de equidad y de redistribución: esto movilizó actores y articuló intereses de diversos sectores, lo que dio paso a un cambio en la coalición gobernante. Una vez en el poder, la nueva élite impulsó nuevas instituciones con las que se quería reflejar un amplio espectro de visiones, ideas e intereses no siempre compatibles. Esta heterogeneidad y sus contradicciones quedó expresado en la ruptura entre quienes buscaban una salida alternativa al desarrollo y quienes defendían un modelo de desarrollo modernizante guiado por el Estado. Esta última visión será la que prevalezca y determine las prioridades, énfasis y preferencias de la acción gubernamental.

En el ámbito sectorial, la problematización de la desnutrición infantil obedece a un contexto específico de la política de desarrollo, en el que unos actores con sus intereses y movilizándolo ideas adecuadas para la época, por medio de algunas instituciones, determinaron una forma de comprender el problema, sus relaciones de causa-efecto y la gama de soluciones posibles. Durante la segunda posguerra, la DCI se construyó como problema público desde una visión instrumental en la que debía ser combatida, erradicada o reducida, por ser un obstáculo para el crecimiento económico. La revisión de los documentos sobre el planteamiento del problema en los planes nacionales en la formulación de la PRAMIE —y en el diseño de instrumentos como el INTI/EAN— ofrece evidencias para concluir que este proceso estuvo guiado por la visión heredada de la posguerra y no por el referencial del buen vivir. Así, mientras que en la retórica política estas dos visiones se presentaron como alternativas, en la práctica el referencial global del buen vivir careció de los operadores de transacción que dieran paso al espacio concreto de la acción sectorial, por ello los instrumentos de la nueva política fueron los mismos del referencial sectorial previo. Los proyectos concretos y las normas que se usan para su implementación originaron oportunidades y restricciones, lo que configuró un campo de acción en el que se articularon los intereses más fuertes. Los mayores beneficiados, esto es, las empresas constructoras y los funcionarios públicos locales impusieron su lógica, por encima de los que enfrentan costos y beneficios más difusos, como las familias de niños con DCI en las parroquias más alejadas, cuya participación e influencia no se miran en el proceso.

Con esta investigación se ha buscado identificar la política que subyace a las políticas del buen vivir. Las políticas sociales o de bienestar en general han seguido una política de equidad y redistribución, mientras que las de crecimiento y/o de ajuste han seguido la de eficiencia. Cabría preguntar si en este nuevo contexto ha habido un aprendizaje y por lo tanto la política ha logrado combinar efectivamente equidad y eficiencia para dar sostenibilidad a los procesos de transformación operados mediante políticas públicas. Desde una perspectiva de eficiencia y eficacia, las intervenciones para reducir la desnutrición infantil se han dirigido

a neutralizar sus causas inmediatas y eventualmente han intentado contrarrestar las subyacentes, pero han ignorado deliberadamente las causas básicas, y son estas las que revelan la economía política de la desnutrición. Se supone que un gobierno autodenominado socialista del siglo XXI apuntaría a revertir las causas básicas de la desnutrición infantil. En principio, y valorando las ideas promovidas y algunas instituciones creadas con el cambio constitucional, cabía suponer que las políticas buscarían la equidad. Pero si se presta atención a las interacciones entre ideas, instituciones e intereses, la política es distinta. Las decisiones, restricciones y resultados de este proceso sugieren que la búsqueda de la efectividad, y su uso simbólico-demostrativo en la construcción de la legitimidad, ha sido premisa central para la acción por parte del gobierno. Hay entonces una política del efectivismo. El estilo de gestión de lo público que produce esta política podría ser un obstáculo para abordar viejos problemas relacionados con factores básicos de la desnutrición, aquellos que requieren más tiempo y más consensos para su tratamiento y cuyos efectos son menos visibles en el corto plazo.

Referencias

- Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala.
- Banco Mundial. (2018). *Apuntando alto. Retos de la lucha contra la desnutrición crónica en Ecuador*. Quito: Banco Mundial.
- Bretón, V. (Ed.). (2010). De hegemonías, desarrollos y posdesarrollos. En V. Bretón (Ed.), *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas* (pp. 7-10). Barcelona: Icaria.
- Carrasco, F. (2016). *Análisis comparativo de la prevalencia de la DCI usando las ECV 2006 y 2013-2014, en base a las curvas de la OMS 2005*. Flacso Ecuador. Inédito.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social en América Latina*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2006). Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. *DESAFIOS: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance ODM*, (2), pp. 4-11.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE)*. (2008). Quito: El Forum.
- Correa, R. (2012, septiembre). Discurso Presidencial durante la adjudicación de becas a los ganadores de la convocatoria SENESCYT 2012. [Video]. Recuperado el 15 de febrero de 2013, de <http://www.youtube.com/watch?v=M5LXhaN7NM>

- Defensoría del Pueblo. (2011). *El agua como un derecho humano y como Derecho de la naturaleza. Informe temático*. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- El Ciudadano*. (2009, 12 de junio). Boletín de prensa. Recuperado el 18 de mayo de 2010, de https://elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3108:presidente-anuncia-combate-a-la-desnutricion-infantil&catid=4:social&Itemid=45
- Enlace Sabatino. (2011, 10 de diciembre). Ser inteligentes con la minería. [Video]. Recuperado el 20 de enero de 2012, de <http://www.youtube.com/watch?v=AVqTbetBY1Y>
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Espin-Andresen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Falconí, F. (2013). Representante de la Senplades, discurso en la Inauguración de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, Montecristi, 8 mayo.
- 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.
- FAO. (2017). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO/OPS Editores.
- Hall, P. (1997). The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. En M. Lichbach & A. Zuckerman (Eds.), *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* (pp. 174-207). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. (Discussion Paper 96/6). Koln: Max Planck-Institut.
- Harnecker, M. (2011). *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya Yala.
- Hidalgo, A. (1998). *El pensamiento económico sobre el desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Huelva, España: Universidad de Huelva.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy*. Ontario: Oxford University Press.

- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Addison Wesley/Educational Publishers.
- Larrea, A. M. (2013). *Socialismo del Buen Vivir*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Socialismo del Buen Vivir en América Latina, 24-25 de abril, Quito.
- Lascoumes, P. & Le Galès P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Majone, G. (2001). Políticas Públicas y administración; ideas, intereses e instituciones. En R. E. Goodin (Ed.), *Nuevo manual de Ciencia Política* (Tomo II, pp.887-913). Madrid: Itsmo.
- Manosalvas, M. (2015). *El enfoque de capacidades y las políticas públicas del Buen Vivir*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos, otorgado por la Flacso Ecuador.
- Manosalvas, M. (2014). Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Íconos*, (49), 101-121. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50930584007>
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2010). El Programa INTI: Intervención Territorial Integral. *Nuestro Desarrollo Social*, (1), 2-5.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2009). *Agenda de desarrollo social 2009-2011*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Mill, J. S. (2009). *Principles of Political Economy*. Nueva York: Proyecto Guttemberg. Recuperado el 12 de septiembre de 2015, de <http://www.gutenberg.org/license>
- Muller, P. & Jobert, B. (1987). *L'Etat en action. Politique publiques et corporatismes*. París: Presses Universitaires de France
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nisbet, N., Gillespie, S., Haddad, L. & Harris, J. (2014). Why Worry About the Politics of Childhood Undernutrition. *World Development*, 64, 420-433.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2010). *Estrategia y Plan de Acción para la Reducción de la Desnutrición Crónica*. Washington: OMS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2006). *Curso de Capacitación sobre la Evaluación del Crecimiento del Niño*. Versión 1. Ginebra: OMS.

- Presidencia. (2012). [Twitter]. Recuperado el 4 de julio de 2014, de https://twitter.com/presidencia_ec/status/274899949861367809
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2012). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2010). *Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. Quito: Senplades.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2007). *Plan de Desarrollo y Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Senplades.
- Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). (2011). *Memoria 2007-2011. Perú*. Recuperado el 22 de octubre de 2014, de http://www.sopenut.net/site1/files/VII_Curso/1.%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20CRECER.pdf
- Sen, A. (1982). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, N., Mitton, C., Davidson, A. & Williams, I. (2014). Apolitics of priority setting: Ideas, interests and institutions in healthcare resource allocation. *Public Policy and Administration*, 29(4), pp.331-347.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Londres: Norton.
- Surel, Y. (2009). Enfoque en las 31. *Estudios Políticos*, (33), pp.41-65.
- Thoening J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37.
- Tucker, V. (1999). The Mith of Development: A critique of a Eurocentric Discourse. En R. Munck & D. O'Hearn (Eds.), *Critical Development Theory: Contributions to a new Paradigm* (pp. 1-26). Londres: Zed Books.
- Unicef. (2008). *Lineamientos Estratégicos para la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil en América Latina y el Caribe. Guías para Líneas de Acción*. Panamá: Unicef.
- Waterlow, J. C., Buzina, R., Keller, W., Lane, J. M., Nichaman, M. Z. & Tanner, J. M. (1977). The presentation and use of height and weight data for comparing the nutritional status of groups of children under the age of 10 years. *Bulletin of the World Health Organization*, 55(4), 489-498.

Documentos

Alianza País (AP). (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Quito: Movimiento País.

Informes de la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Noviembre de 2008.

Informes de Monitoreo Estrategia Acción Nutrición. (2011, 2012, 2013). Sistema de Evaluación y Monitoreo (SME) de la EAN. Recuperado en agosto-noviembre de 2013, de www.desarrollosocial.gob.ec, <https://201.219.3.114/php/motor.php>

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2010a). *Informes de ejecución presupuestaria de la Estrategia Acción Nutrición*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). (2009). *Análisis de la línea base de la Intervención Territorial Integral INTI en el Cantón Sigchos de la Provincia de Cotopaxi: Variables de resultado de salud. Base censal de los hogares con menores de cinco años del Cantón Sigchos 2009*. Quito: Dirección de Análisis e Investigación del MCDS.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). (2013). *Informe de Gestión INTI*. Quito: Informe administrativo de la Gerencia del Proyecto INTI-MIDUVI.

Unidad Técnica INTI (s. f.). *Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador*. [Presentación en Power Point]. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Entrevistas personales

Asambleísta constituyente. Miembro de la Mesa de Desarrollo N° 7. (2013, abril).

Directivo de la SENESCYT. Subsecretaría Educación Técnica. (2013, abril).

Directivo de la Senplades. (2012, julio).

Exfuncionario de la Senplades. Actor relevante en la formulación del PND. (2012, octubre).

Funcionaria Responsable del Programa INTI. Intervención Territorial Integral del MCDS. (2010, mayo).

Ministra de Coordinación de Desarrollo Social. (2010, enero).

Primer Presidente de la Asamblea Constituyente 2008. (2010, diciembre).

Responsable Técnica. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Programa Acción Nutrición. (2013, noviembre).

Técnico del Componente de Vivienda del MIDUVI para el programa INTI. (2013, 21 de noviembre).