

INT-0755

v. 1

Ponencias del
SEMINARIO INTERNACIONAL

Nuevas orientaciones de políticas sociales en América Latina y el Caribe

Quito, 29 - 30 - 31 de agosto de 1988



Organizan:

CONADE
ILPES/CEPAL
ILDIS

Aula Magna de CIESPAL



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

TEMARIO

Lunes, 29 de agosto

08.00 Inscripciones

09.00 **Acto Inaugural**

1. Himno Nacional
2. Intervención del Dr. Alexander Kallweit, Director del ILDIS
3. Intervención del Dr. Alfredo Costa-Filho, Director General del ILPES
4. Inauguración del Seminario por parte del Ing. Luis Parodi Valverde, Vicepresidente Constitucional de la República
5. Himno a Quito

10.00 Café

10.15 **Tema I: Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en América Latina y el Caribe**

Intervienen: Cornelio Marchán, Secretario General de Planificación del Ecuador
Eduardo Palma, Jefe de Desarrollo Social del ILPES
Otón Solís Fallas, Ministro de Planificación de Costa Rica
Alfredo Mancero, Ecuador

Modera: Manuel Chiriboga

Ponencias presentadas a la mesa:

- * - De ILPES, elaborada por Rolando Franco, Eduardo Palma, Jaime Ahumada y Enmanuelle Verhoeven
- * - De Alfredo Mancero, a partir de los resultados de los talleres de Políticas Sociales del ILDIS

11.45 Discusión abierta

.../...

...Temario

15.00 **Tema II: Políticas de Desarrollo Social**

Intervienen: Ing. Raúl Baca, Ministro de Bienestar Social del Ecuador

Antonio Avila Díaz, México

~~Rolando Franco, ILPES~~

Simón Pachano, Ecuador

Gladys Pozo de Ruiz, Ecuador

Modera: Jaime Ahumada

Ponencias presentadas a la mesa:

* - De Antonio Avila Díaz, sobre Economía Social y Políticas de Bienestar

* - De Simón Pachano, a partir de los resultados de los talleres sobre Políticas de Desarrollo Social del ILDIS

16.45 Café

17.00 Discusión abierta

Martes, 30 de agosto

09.00 **Tema III: La Educación y las Políticas Sociales**

Intervienen: Alfredo Vera, Ministro de Educación del Ecuador

Pedro Demo, Brasil

Estuardo Arellano, Ecuador

Vicente Martínez, Ecuador

Ponencias presentadas a la mesa:

- De Pedro Demo

- De Estuardo Arellano y de Vicente Martínez, a partir de los resultados de los talleres sobre Educación del ILDIS

11.00 Café

11.15 Discusión abierta

15.00 **Tema IV: Salud y Políticas Sociales**

Intervienen: * Plutarco Naranjo, Ministro de Salud del Ecuador

Felipe Bello, Venezuela

Carlos Pettigiani, OPS

Luis Enrique Plaza

Modera: Roberto Sempértegui

.../...

...Temario

Ponencias presentadas a la mesa:

- * - De Carlos Pettigiani, de la Organización Panamericana de la Salud
- * - De Luis Enrique Plaza y Fernando Sempértegui

16.45 Café

17.00 Discusión abierta

Miércoles, 31 de agosto

09.00 **Tema V: Seguridad Social como Política**

Intervienen: Rubén Lo Vuolo, Argentina
Marcelo Rivadeneira, Ecuador
Marco Morales, Ecuador
Director General del IEES

Modera:

Ponencias presentadas a la mesa:

- De Rubén Lo Vuolo
- De Marcelo Rivadeneira y Marco Morales

10.40 Discusión abierta

11.00 **Tema VI: Comunicación y Políticas Sociales**

Intervienen: Gonzalo Ortiz, Secretario Nacional de Comunicación Social del Ecuador
Daniel Barrios, Secretario Ejecutivo de ASIN
Ricardo Cervera, Perú
Pilar Rivas, Ecuador

Modera:

Ponencias presentadas a la mesa:

- De Daniel Barrios, Secretario Ejecutivo de Acción de Servicios Informativos Nacionales, ASIN
- De Pilar Rivas

12.00 Discusión abierta

.../...

...Temario

15.00 **Tema VII: Vivienda y Políticas Sociales**

Intervienen: Manuel Morales, Costa Rica

Andrés Necochea, Chile

Teodoro Peña, Ecuador

Fausto Vásquez, Gerente General del Banco
Ecuatoriano de la Vivienda

Modera: Enmanuelle Verhoeven

Ponencias presentadas a la mesa:

* - De Andrés Necochea, del Centro de Investigaciones y Desarrollo
Urbano

* - De Teodoro Peña, con aportes del taller de Vivienda del ILDIS

16.45 Café

17.00 Discusión abierta

20.00 **Coctel de Clausura**

Convento de San Francisco

* * *

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA SOCIAL ORIENTADA
A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN UNA ÉPOCA DE CRISIS */

*/ ESTE DOCUMENTO FUE REDACTADO POR EL SEÑOR ROLANDO FRANCO, DIRECTOR
DE LA OFICINA DEL ILPES PARA CENTROÁMERICA Y PANAMÁ.
CON LA COLABORACIÓN DE LOS SEÑORES JAIME AHUMADA, EDUARDO PALMA
Y SRA. EMMANUELLE VERHOEVEN.

INDICE

PROLOGO

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

- 1) Acceso segmentado
- 2) Universalismo
- 3) Regresividad
- 4) Tradicionalismo o inercia
- 5) Surgimiento aluvional de nuevos temas
- 6) Crecimiento institucional acumulativo

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

1. Aumentar los recursos disponibles
 - a) Elevar los ingresos tributarios
 - b) Incrementar los ingresos no tributarios
 - i. Tarifar los servicios
 - ii. Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad
 - c) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales
 - d) Utilizar recursos no públicos
 - i. Permitir el desarrollo de servicios privados
 - ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos
2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas
 - a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo
 - b) Disponer de información confiable
 - c) Evaluar los programas sociales

3. Practicar una política compensatoria
 - a) Elaborar una concepción sintética de lo social
 - b) Priorizar las necesidades a satisfacer
 - c) Recuperar las grandes prioridades sociales
4. Redefinir la oferta de servicios sociales
 - a) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales
 - b) Focalizar las prestaciones
 - c) Evitar las filtraciones de recursos
5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, para lograr que los servicios se usen.
 - a) Suministrar información sobre la existencia de servicios
 - b) Superar obstáculos culturales
 - c) Reducir los costos para los usuarios
 - d) Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias
6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales
 - a) Evitar duplicaciones y coordinar
 - b) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales
 - i. Descentralizar la toma de decisiones
 - ii. Fortalecer los municipios
 - c) Obtener la colaboración de los usuarios.
 - d) Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

Este documento presenta, de un modo sucinto, orientaciones de política social que se consideran apropiadas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una época signada por la crisis económica. Se trata de lineamientos generales que, obviamente, deben adecuarse en caso que se pretenda su aplicación a una específica situación nacional.

Pero antes de comenzar lo que directamente tiene que ver con las sugerencias que se estima conveniente presentar respecto a la orientación o, mejor dicho, reorientación de las políticas sociales, conviene hacer tres consideraciones relacionadas con las políticas públicas: el factor tiempo, la fijación de prioridades políticas y el clima social e intelectual que se requiere para su formulación y ejecución.

En primer término cabe destacar que, en los regímenes democráticos, el tiempo para gobernar es muy acotado. En rigor, es un tiempo efímero, que contrasta con otros tiempos, como el más prolongado de que dispone la burocracia. Este énfasis en la brevedad del tiempo político tiene que ver con la urgencia que tiene cualquier nuevo gobierno democrático en llevar a la práctica la reorientación de las políticas públicas que estima indispensable. No tiene sentido tratar de fijar cuál es la duración exacta de ese periodo durante el cual el gobierno está "en gracia" para tomar decisiones. Está claro, en todo caso, que el mismo no coincide con la duración del mandato presidencial. Lo que importa es enfatizar la necesidad de tomar las medidas claves, lo más pronto posible.

La burocracia teóricamente depende del poder político, pero se encuentra dotada de gran autonomía y tiene intereses que muchas veces son contrapuestos a los que sustentan los actores políticos del sistema. Este es un elemento a tener en cuenta en los esfuerzos que se hacen por lograr la modernización burocrática. No cabe duda sobre la necesidad de tal modernización en América Latina, como se sostiene entre otras cosas, en el documento. Ello tiene requerimientos muy complejos, unos endógenos y otros exógenos, que son difíciles de alcanzar. Puede afirmarse que las reformas integrales de la administración no han pasado de ser, en la mayoría de los países, buenos propósitos y, a lo más, han provocado una lentísima modernización. En el caso del Ecuador, así parecen mostrarlo los tres intentos de introducir modificaciones administrativas que se han emprendido: La Reforma (1963-1966), el Desarrollo Administrativo (1972-1979) y la Reforma Administrativa del Gobierno Constitucional (1979-1984).

Con todo, más allá de las modalidades singulares que haya adoptado el orden político, la vigencia del régimen democrático implica considerar las exigencias, requerimientos y límites que señala la política. Así, el juego de los actores políticos y sociales va definiendo reglas cuya institucionalización requiere tiempo para alcanzar su cabal legitimidad. Así, sucede con los partidos políticos a los cuales la Constitución ecuatoriana de 1979 otorga funciones de vital importancia.

El tiempo tiene también un papel central en cuanto al esfuerzo continuo y prolongado que se requiere para lograr la transformación de las bases del sustento material de la sociedad civil. La experiencia ecuatoriana de la bonanza petrolera muestra, en este sentido, las dificultades técnicas que presenta el crecimiento sostenido, así como los obstáculos que surgen para alcanzar una distribución equitativa de sus beneficios. Lo anterior no significa negar que durante ese corto periodo el Ecuador pudo recorrer, etapas del progreso económico y social que otras sociedades latinoamericanas transitaron en décadas.

El fortalecimiento de la sociedad civil, en un país de economía mixta y con un régimen democrático, exige políticas públicas orientadas a impulsar a las organizaciones sociales de los excluidos y a aumentar sus recursos de poder. Esto también necesita un largo tiempo para el aprendizaje y la legitimación. Como se ha dicho, la participación es un proceso de conquista que, con frecuencia, involucra conflictos pues modifica la estructura de oportunidades de participación que, por supuesto, será defendida por quienes se benefician de ella.

El señalamiento de todas las posibles asincronías anotadas, entre otros múltiples elementos que constituyen prerequisites para el establecimiento de una capacidad de gobernar, no pretende contribuir al escepticismo, sino sólo introducir lucidez en las decisiones políticas, especialmente cuando apuntan hacia una transformación social.

En segundo lugar, interesa en este Prólogo reiterar algo sabido, pero a menudo olvidado: las prioridades que se fijan entre los objetivos de las políticas públicas son de orden político. Los gobiernos democráticos son los únicos que asumen el desafío de vincular capacidad y responsabilidad para fijar el tipo y el orden de los problemas a resolver. Determinar la agenda, como es obvio, implica señalar prioridades reales, sea por acción, sea por omisión, así como tratar las razones declaradas o tácitas que justifican una determinada prelación.

La perspectiva gubernamental es única en su modalidad de discernimiento; su óptica abarca el contexto completo de la situación que se intenta modificar. En otras palabras, cada Gobierno sabe cuál es su capacidad de gobernar y, por tanto, cuán gobernables son determinados problemas de la sociedad.

Con todo, la capacidad de gobernar puede aumentarse mediante recursos técnicos adecuados, como sucede con los avances que se han logrado en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos. Otros recursos se refieren al entorno de la política gubernamental; es decir, al modo en que se relaciona el Gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos y con la opinión pública en general.

Aumentar y perfeccionar los recursos técnicos para alcanzar una mayor capacidad de gobernar constituyen precondiciones para la formulación y ejecución de políticas públicas.

En el campo social, cabe señalar la necesidad de promover un nuevo clima social e intelectual en torno a la política gubernamental. Se trata de establecer nuevas modalidades de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad y de crear un nuevo ethos para la discusión.

Tales nuevas modalidades implican superar el verticalismo que predominó en el pasado. La planificación social requiere ser persuasiva y para ello debe consolidar ciertos atributos: involucrar a los órganos decisivos de las colectividades provinciales y comunales; articular los puntos de vista sectoriales en una perspectiva social global; establecer un diálogo permanente entre las sociedades civil y política y, por ende, alcanzar una mayor flexibilidad estratégica frente a la interacción con un entorno más diferenciado y socialmente dotado de mayor densidad y capacidad expresiva.

Dichos atributos tienen que ser concretados en el contenido de los mensajes persuasivos, incluyendo información pormenorizada, completa y permanente sobre los diferentes dominios de la política social. La persuasión supone información confiable y abierta. Los órganos de planificación buscan persuadir con sus propuestas a diferentes actores informados que así adquieren capacidad para formular propuestas alternativas de política. La transparencia de la información, a su vez, permite acotar el campo de las controversias.

Para alcanzar una mejor información de la situación social se requiere el apoyo de las ciencias sociales. En rigor, ellas deben proporcionar dos tipos de contribuciones: por un lado, mostrar las situaciones sociales a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, contruidos a partir de datos estadísticos (censos, encuestas de hogares, etc.); otro, más elaborado, que consiste en estudiar los programas y políticas en ejecución a fin de evaluar su impacto, los efectos previstos y no previstos de la acción gubernamental.

Esa información estadística y su análisis científico deben ser difundidos adecuadamente entre los grupos y organizaciones sociales, los partidos políticos, al mismo tiempo que entre la población en general, a través de una política de comunicación social objetiva.

Toda sociedad debe hacer transparentes sus problemas. Para ello se requiere no una elaboración sofisticada de la información, sino una descripción del contexto general y de los órdenes de magnitud de los déficits reconocibles como tales. Los diagnósticos catastróficos de los técnicos tienen su equivalente social: las propuestas sociales aberrantes. Ambas modalidades opacan el problema social y dificultan el reconocimiento de los progresos y ocultan la magnitud de los fracasos.

En definitiva, se necesita un nuevo ethos para la discusión pública de la política social que acote los límites de la controversia y promueva la responsabilidad colectiva. Sin embargo, reclamarlo queda en pura retórica si no se da una discusión basada en la información y en el conocimiento de la realidad. En todo caso, una planificación más persuasiva necesita de un clima intelectual como el señalado.

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. Esos avances económicos se tradujeron en un desarrollo social también notable. Debe resaltarse, además, que durante buena parte del mismo muchos de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento demográfico de las más altas del mundo, lo hace que el esfuerzo realizado resulte todavía más impresionante.

Esos avances, que contribuyeron a elevar los niveles de vida latinoamericanos, se dieron empero de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. Las razones de que no se alcanzaran mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en 1950, pueden buscarse en hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y en características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en esta ocasión.

Cuando se revisan estas últimas en la fase previa a la crisis económica de los ochenta, es posible apreciar algunos aspectos negativos que conviene resaltar.

1) Acceso segmentado

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron obteniendo concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir determinadas prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984), donde el incremento de la protección ha seguido un ritmo similar en cada país latinoamericano: los militares han sido quienes primero obtuvieron ese status privilegiado, seguidos por otros funcionarios públicos; después los maestros, los empleados de comercio, los obreros sindicalizados de los sectores económicamente relevantes, luego los trabajadores manuales y, finalmente, incluso los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Asimismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado. El financiamiento en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuía de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema,

sino que se entregaba según la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos.

Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

2) Universalismo

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir sus prestaciones, independientemente de su capacidad de pago. Tal decisión ha conducido, a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiende a asignarse a la política social.

3) Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en América Latina sostienen que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones cabe afirmar que no es así en todos los casos o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mucho mayor.

En tal sentido los recursos destinados a las políticas de vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares podrían mencionarse respecto a otras áreas sociales.

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema llegando a una razón de 30 a 1 en el caso de Colombia, por ejemplo. Puede pensarse que el gasto público debería orientarse en el sentido de ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no implicaría, en manera alguna, entorpecer el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, ya que sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permitieran estudiar. Asimismo, tampoco implica que el Estado tenga que renunciar a su papel como promotor del desarrollo científico y tecnológico.

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

La política social ha mostrado una fuerte inercia y que resulta muy difícil su reorientación. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad. El peso de la ideología, entendida en el sentido más amplio, es muy grande.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la discontinuidad es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que puedan evaluarse sus resultados. En muchas ocasiones, la inclinación de los hombres políticos a introducir innovaciones que marquen su pasaje por el gobierno repercute negativamente sobre acciones que requieren de más tiempo que un periodo de gobierno para producir sus resultados.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones o ciertos temas a los que se asignan ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil descontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten aquellos cambios que los perjudican, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Esas limitaciones del desarrollo social latinoamericano, que vienen de antaño, se han agravado ahora a consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el desafío social que enfrenta hoy la región exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social, que es una amenaza latente en muchos países.

Para ello, sin embargo, sólo se cuenta con recursos financieros limitados, dado que la crisis ha proyectado sus efectos sobre el gasto público. Los indicadores utilizados para formular esta apreciación (la participación de los gastos del gobierno central en el PIB; el gasto per cápita del sector social; el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central; y el gasto social como porcentaje del PIB) muestran situaciones diferentes de país a país pero, en general, permiten sostener que ha habido una disminución de los mismos.

Esto ha tenido consecuencias sobre la oferta y sobre la calidad de los servicios sociales, por dos razones. Los gastos se reducen mediante la no renovación de los equipos o retaceando los insumos necesarios para una adecuada prestación del servicio.

Por otro lado, la disminución de los gastos también afecta a los recursos humanos, ya que al producirse un deterioro del salario real, muchos funcionarios abandonan su empleo, mientras que quienes permanecen se sienten desestimulados, con lo que baja su rendimiento.

Todo lo anterior justifica la afirmación de que resulta imprescindible una redefinición de las políticas sociales, que las aleje de su orientación tradicional y las lleve en una dirección más adecuada para coadyuvar al desarrollo social.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

La situación presente de los países de América Latina es de tal tipo que hace inviable continuar con el planteo que ha orientado en el pasado a las políticas sociales. No se puede seguir planteando "más de lo mismo para todos" (Varsavsky). Hay que buscar alternativas.

Es condición previa concebir una manera nueva de actuación del Estado buscando que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

No es fácil encontrar maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios que pueden coadyuvar a reorientar las políticas sociales.

1. Aumentar los recursos disponibles.

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de advocacy en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado tiene responsabilidad respecto a la prestación de ciertos programas sociales y, consecuentemente, debería asegurar el mantenimiento de los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Incluso, dado que la misma crisis ha generado nuevas necesidades que deben ser enfrentadas a través de políticas sociales, se requerirían más recursos. Sin embargo, no puede afirmarse que así suceda en la práctica. Existen compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo que absorban a desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que hay posibilidad de obtener mayores recursos y a continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

a) Elevar los ingresos tributarios.

El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, y aun reconociendo que la situación tributaria en los países latinoamericanos es muy variada, debe aceptarse que se está lejos de la presión tributaria que caracteriza a los países industrializados. En tal sentido, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

Resulta fundamental mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas.

También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante entre los expertos en finanzas públicas es hacia la constitución de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad que debe tener el manejo de los recursos públicos.

b) Incrementar los ingresos públicos no tributarios.

Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

i. Tarifar los servicios. En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de tarifas nominales, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, a partir de que se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. Se trata entonces, no de recuperar el valor de la atención prestada, sino sólo de crear una barrera al acceso. Aun cuando diversas encuestas parecen mostrar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, en realidad, se presta poca atención a las necesidades de la población, en especial en los grupos menos favorecidos, el diagnóstico que justifica la tarifa asume que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para filtrar el acceso.

Con las tarifas reales, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ello no afecta el impacto redistributivo de las políticas sociales, ya que la posibilidad de acceder

al servicio queda supeditada a la capacidad de pago, a la demanda solvente, de quienes los solicitan. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea solicitado, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios que, en muchos lugares de América Latina, son gratuitos incluso para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, aquí se trata de poner en duda mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo a tiempos difíciles, como los actuales y, por lo mismo, vale la pena plantear el punto. Debe recordarse asimismo que se han buscado alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos. Así, se ha postulado una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. **Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad.** Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad aprovecha esa vía la comunidad aprovecha esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho? Evidentemente, eso sólo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos relativos consumen

proporcionalmente y en términos absolutos, una mayor cantidad de petróleo por lo que los bajos precios internos del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. En síntesis, quienes aprovechan los bajos precios internos del petróleo son las áreas urbanas y el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales, distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por las exportaciones de petróleo, la situación de los grupos de menores ingresos relativos mejoraría considerablemente respecto a aquella situación en que el petróleo para el consumo interno tiene precios reducidos.

Pero, debe hacerse notar también que igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los precios internacionales generaría efectos perjudiciales sobre el conjunto de la economía: ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Asimismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste de costos al perder la protección que significa ese menor costo interno de producción. Tal protección, sin duda, es un factor importante para una industria naciente.

De todas maneras, queda claro que desde el punto distributivo, el menor precio relativo del petróleo genera un impacto distributivo regresivo, resta recursos al Estado para realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984).

c) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual, en este sentido, mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos así ahorrados a la realización de políticas sociales. Pero no es la única alternativa que puede encontrarse. Es común encontrar que el Estado gasta una gran cantidad de recursos en proporcionar subsidios a empresas públicas ineficientes, que podrían ser suprimidos para así disponer de lo que anteriormente se gastaba allí, en otros proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de exposición, que carecen de cualquier impacto, sea cual fuere el criterio que se use para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, dentro del área de los proyectos sociales, es posible encontrar que si bien muchos de ellos son justificables por su finalidad, sería posible encontrar alternativas menos costosas para obtener los mismo fines o que, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras más urgentes.

d) Utilizar recursos no públicos.

Usualmente, se tiende a tener en cuenta sólo aquel conjunto de recursos que son administrados directamente por el Estado, los que provienen de la tributación, del endeudamiento público o, como se mencionó, de la venta de ciertos bienes o servicios que el Estado facilita a la comunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, de mejor aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que al igual que en otros ámbitos de la acción pública, la planificación sólo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. Permitir el desarrollo de servicios privados. Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de "demanda solvente".

ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones de ciertos programas sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la *minga* en el caso ecuatoriano, que deben ser recuperadas y utilizadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas.

Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable,

aunque no justificable, que se prestase menos atención al análisis de quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura histórica en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social no resulta ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados. Ello exige revisar a fondo la

política social, en todos sus aspectos, reduciendo las filtraciones que terminan favoreciendo a sectores sociales que no son los más necesitados.

Lo anterior sólo puede lograrse aumentando el conocimiento disponible sobre el diseño de políticas sociales y su puesta en práctica. Los técnicos pueden contribuir a ello facilitando instrumentos útiles en este sentido a quienes toman las decisiones.

Se requiere efectuar el análisis comparativo del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que se sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b) Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que existan servicios de información que permitan disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas que se calculan lo son sobre una base de nacimientos, que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

3) Practicar una política compensatoria.

Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha sido regresivo en muchos casos. A su vez, las soluciones selectivistas han sido acusadas de marcar con un estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar más apropiadamente de los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. Asimismo, debe reconocerse que, hasta ahora, ha sido un ~~no~~ ese principio no ha sido más que una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas dominantes lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

a) Elaborar una concepción sintética de lo social.

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los "sectores sociales", resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social.

b) Priorizar las necesidades a satisfacer.

Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende, aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, es necesario recordar que las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En el campo de lo social - como en los otros - es imprescindible que se establezcan prioridades efectivas. Pero, debe tenerse en cuenta que esas grandes opciones que se toman respecto al destino de los recursos o al establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico y se enraizan profundamente en la esfera de las decisiones políticas. Se trata de una decisión política del más alto nivel, pero que no es viable sin conocimientos técnicos adecuados.

c) Recuperar las grandes prioridades sociales.

Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la también continua asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es evidente que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características que la situación social presenta en él. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos excesivamente simples no pueden dar cuenta de una situación que es extremadamente variada.

Pese a ello, teniendo en cuenta la situación de América Latina, puede afirmarse que existen algunas tareas básicas que es imprescindible cumplir a cabalidad antes que cualesquiera otras. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presentan los servicios de salud en cada país. En relación a la vivienda hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular. Probablemente, centrarse en estas metas tenga escasos dividendos políticos, por lo que no sea atractiva para quienes toman las decisiones en cada sector.

4) Redefinir la oferta de servicios sociales.

Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas tienen defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas sociales. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias por ejemplo que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse si se considerasen elementos de índole cultural, regional o local que no habían sido considerados originalmente. Así, por ejemplo, el cambio del calendario escolar, en general establecido de acuerdo a las costumbres de la capital del país, que no respeta las épocas de cosecha, por lo cual compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. El tener que volver para recibir la atención que necesitan tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También pueden recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios para enfrentar las posibles enfermedades de quienes asisten a ellos, o que están instalados en un lugar que es poco apropiado para facilitar el acceso de la población a la que deben servir, o que prestan su atención en un idioma que no es el que habla la población de la respectiva zona. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

a) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población a efectos de provocar impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis.

b) Focalizar las prestaciones.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan. La posibilidad de aplicar el criterio selectivista o de discriminación positiva tiene como condición que se seleccionen, previamente, los grupos objetivo de la política social que recibirán esas prestaciones. La concentración de recursos en un determinado subconjunto de la sociedad contribuye a ampliar el impacto de las prestaciones.

Hay que seleccionar, entonces, las poblaciones-objetivo, o grupos-meta a los que se destinarán las acciones sociales. Es probable que uno de los conglomerados centrales de atención sea el binomio madre-hijo. Muchos países latinoamericanos muestran enormes deficiencias en los indicadores de mortalidad infantil, atención de partos por profesionales, etc. que hacen pensar en la conveniencia de dirigir hacia allí un importante esfuerzo. Además, es claro que cuando es posible conseguir información discriminada regionalmente o por estrato social, queda claro que quienes sufren de manera notable las mayores deficiencias son justamente los grupos más pobres. Por lo mismo, entonces, centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Asimismo, mejorar la atención preparto, durante el mismo, lactancia y primera infancia tiene importantes efectos sobre la reproducción, lo que afecta a la baja la tasa de natalidad.

c) Evitar las filtraciones de recursos.

Por otra parte, en muchas ocasiones programas destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza tienden a favorecer a quienes no son los más necesitados. En la tarea de evitar esa filtración de recursos debe tenerse presente que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Pueden aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios aportados por los programas gubernamentales suelen ser grupos que sólo han quedado por debajo de la línea de pobreza a consecuencia de la elevación de la misma.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, es decir, lograr que los servicios se usen.

Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios terminen no recibiendo los bienes y servicios que les están destinados. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios

a) **Suministrar información sobre los servicios existentes.**

En muchos casos, el no uso del servicio deriva de la ignorancia de su existencia. A los usuarios les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita. Por ejemplo, puede recordarse que en Gran Bretaña se publica periódicamente la *Consumer's Guide to the British Social Services* (Wilton 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978). En la actualidad, parece más conveniente la utilización de los medios de comunicación de masas no sólo para difundir la existencia de ciertos servicios, sino para que ellos mismos sean instrumentos de difusión de mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino pensar en que se requiere utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías del país. En general, estos medios que están disponibles, no se utilizan con la intensidad que debieran.

Pero sucede que, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener al generar dependencia.

b) **Superar obstáculos culturales**

En ocasiones las autoridades, con las mejores intenciones, deciden prestar cierto tipo de servicios, pero no tienen en cuenta los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, esa política será objeto de controversia. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el de la película boliviana *Sangre de cóndores*, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

c) **Reducir los costos para los usuarios**

También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a la escuela debían gastar US \$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US \$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Para las familias de modestos recursos el mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas tal vez delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún otro tipo de subsidio que haga atractiva la permanencia en clases tanto para los propios niños como para su familia.

d) **Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias**

Desde hace algún tiempo se habla en América Latina del tema de las estrategias de sobrevivencia (concepto originado en Duque y Pastrana 1973), pero normalmente no es tenido en cuenta cuando se preparan las políticas sociales, pese a la importancia que tiene. Se mencionó la existencia de diversos sectores de la política social. El llamado "informal" está conformado, justamente, por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

Por ello cualquier programa impulsado por el sector público social debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de ese otro sector. Así, puede mencionarse el caso de la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina, en el cual se encontró, entre otros hallazgos, que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que la distribución de los alimentos en el hogar se hacía excluyendo al niño al considerarse que ya había sido alimentado en la escuela, donde sólo se le brindaba un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

6. **Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales.**

Un problema central de la puesta en práctica de políticas públicas en América Latina es la administración de los programas y proyectos. Como se mencionó, las grandes reformas administrativas que se han intentado realizar en muchos de estos países han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente, según su especialización funcional o sectorial, aspectos de una problemática que suele ser única, la pobreza. Esos criterios hacen que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de la aplicación (nacional, provincial, municipal), de la política, o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones u mecanismos que lo incentiven a realizar tal tipo de actividades.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que ella presta, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos que las nutren a todas ellas provienen de la misma fuente, por lo que si aumentan los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que incluso en ocasiones llegan a ser antagonicos.

La solución habitual trata de coordinar instituciones, recurriendo a la creación de comités o comisiones, cuya función sería limitar las autonomías burocráticas, planificar conjuntamente la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités suelen carecer de efectividad. Se trata, en

definitiva, entre otras consideraciones, de adoptar decisiones de naturaleza política, en un ambiente en que ninguno de los miembros obtiene gratificaciones de realizar la tarea, ni tampoco es castigado por no llevarla adelante. En consecuencia, prefiere orientar su tiempo a otras actividades donde los réditos políticos puedan ser mayores. En muchos casos, incluso, resulta difícil lograr que los miembros de la comisión asistan a sus reuniones.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interpusita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades reales. A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, postulada a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que, en ese caso, todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari et al. 1980).

b) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales.

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. Descentralizar la toma de decisiones. Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

En ocasiones se ha pretendido estar llevando adelante un proceso de descentralización, cuando en realidad de lo que se trataba era de traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que se mantenían en poder del gobierno central. Obviamente, no es eso lo que se está postulando aquí. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido; se requiere la descentralización real de recursos, aunque sean escasos.

ii. **Fortalecer los municipios.** América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

Entre otros elementos importantes, hay que reconocer que el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y es, probablemente, uno de los canales fundamentales para la consolidación de la democracia.

Pero es necesario también ser cuidadosos en lo que se pretende de este proceso. Así, no puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.). A lo más, puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del régimen municipal supone también la organización de una planificación participativa que facilite la coordinación de los servicios y la distribución o localización de los mismos.

c) **Obtener la colaboración de los usuarios.**

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de los usuarios. Incluso en el caso de políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud.

Es en el mundo marginal donde surge la participación en su forma típica, aun cuando siempre exista la necesidad de participación, adoptando en cada caso formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda, se

da como autoayuda (Turner 1977; Turner y Richter 1976). En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva (Cariola 1980). Como en estos ejemplos, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que reciben la ayuda, tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

Para consolidar una red descentralizada de servicios sociales se requiere lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería que la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que están en consideración y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de diseño, elaboración y ejecución de la política social. Una de las vías para lograrlo, que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de propiedad social.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, está surgiendo en diferentes países de la región, y al mismo pueden contribuir los fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y a las cooperativas. Dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece especial atención (Cohen et al. 1988).

d) **Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas.**

La persecución de la austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital el darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto período. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

BIBLIOGRAFIA

- | | | |
|----------------------------------|------|--|
| AHUMADA, Jaime | 1986 | Planificación y política en el gobierno municipal democrático. Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPRD-D/98 |
| BASALDUA, Raúl | 1983 | La ejecución de políticas sociales de la Admnsitración Central por los gobiernos municipales, Buenos Aires, CIDES. |
| BANCO MUNDIAL | 1983 | Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 Washington, Banco Mundial. |
| BOISIER, Sergio | 1987 | Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32. |
| BUSTELO, Eduardo | 1988 | Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |
| COHEN, Ernesto et al. | 1988 | Microempresas y economía popular. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microemrpesas de Guatemala, San José Costa Rica (por aparecer). |
| COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando | 1988 | Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. |
| CORNIA, Andrea | 1987 | "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. México, Siglo XXI de España Editores. |
| COSTA FILHO, Alfredo | 1988 | Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |

- | | | |
|-----------------------------------|------|---|
| FLAÑO, Nicolás | 1984 | Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito. |
| FRANCO, Carlos | 1988 | Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |
| FRANCO, Rolando | 1983 | "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF. |
| FRANCO, Rolando | 1987 | Las políticas sociales en la postcrisis, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre. |
| FRANCO, Rolando
PALMA, Eduardo | 1988 | Impacto social de la crisis. San José, Costa Rica, ILPES (próximo a aparecer). |
| GALILEA, Sergio | 1988 | Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador. |
| GUIMARAES, Roberto | 1985 | Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo. Santiago, Chile, ILPES. |
| ISRAEL, Arturo | 1983 | "La gestión y el desarrollo institucional", Finanzas y Desarrollo, septiembre, 15-18. |
| LLANDEL-MILLS, Pierre | 1983 | "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", Finanzas y Desarrollo, septiembre, 11-15. |

- MARTIN, Juan 1988 Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos. Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- GUIJARRO, Maite
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo 1988 Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar, Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.
- PALMA, Eduardo 1983 La descentralización desde una perspectiva política, presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.
- PALMA, Eduardo 1985 La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.
- PETREI, Humberto 1984 "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", Novedades Económicas, Año 6, No. 45, septiembre.
- PINTO, Matilde 1988 El componente social del ajuste económico en América Latina, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- PIZZORUSSO, Alessandro 1984 Lecciones de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RAMA, Germán W. 1986 Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.
- ROMERO, Fernando 1988 Fondo Social de Emergencia. Bolivia, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

SEMINARIO SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

DEL 29 AL 31 DE AGOSTO DE 1988

QUITO, ECUADOR

EL DESARROLLO EQUITATIVO Y EL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA

LIC. MA. DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS
SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE
DESARROLLO SOCIAL Y REGIONAL
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
MEXICO.

EL DESARROLLO EQUITATIVO Y EL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA

1. Consideraciones Generales

Agradezco la atenta invitación para participar en este Seminario sobre "Nuevas Orientaciones de las Políticas Sociales para América Latina y el Caribe". Una vez más, nos reúnen nuestras preocupaciones y obsesiones comunes: el imperativo del desarrollo económico y social de la región latinoamericana. Es abrumadora la cantidad de documentos, reportes y ensayos sobre el tema. Dificilmente se puede pretender ser original. Sin embargo, quiero reiterar un conjunto de consideraciones que creo son pertinentes a la luz del desarrollo pasado y de la coyuntura actual. En particular me referiré a la equidad y al carácter integral de lo económico y lo social.

Asimismo, partiendo de la premisa de que el desarrollo equitativo supone la generación de empleos y la redistribución del ingreso y de la riqueza intentaré esbozar, a partir de nuestra experiencia mexicana, algunas consideraciones relativas a cómo avanzar en esta dirección.

Por último, abordaré los aportes y contribuciones de lo que las formas asociativas de trabajo para la producción, cooperativas, autogestionarias, de empresas de producción comunitarias, de propiedad social, sector de economía social o, como lo definimos en México, sector social de la economía, están en capacidad de desarrollar para la articulación de un renovado proceso de crecimiento con justicia social, en el marco de una revaloración del concepto de economía mixta.

Empezaré por reafirmar lo que creo es ya un consenso en la región: el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe entenderse como un medio para el logro de los objetivos del desarrollo tanto del individuo como de la sociedad en su conjunto.

Para enfrentar los problemas de la pobreza y el atraso, el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente. La experiencia del ciclo de auge de la posguerra ilustra con elocuencia esta afirmación. En consecuencia, el asunto estriba no sólo en crecer sino en la calidad o estilo del desarrollo que se quiera obtener.

Al comienzo de la década de los años ochenta concluyó la fase de crecimiento y dio paso a un prolongado periodo de crisis que se caracteriza por la incapacidad de volver a crecer en forma sostenida, y por profundos desequilibrios económicos y financieros. Simultáneamente, en virtud de las políticas de ajuste seguidas, se acentuaron las contradicciones del modelo de desarrollo y se reactivaron las preocupaciones sobre la situación

social.

Ya con anterioridad, Don Raúl Prebisch hacia notar la inviabilidad estructural del capitalismo periférico por su carácter excluyente y conflictivo. Sostenía que: "El sistema tiende ... a excluir grandes masas que quedan vegetando en el fondo de la estructura social" y que este rasgo conduce a una permanente "pugna distributiva" que tiene causales y trasfondo políticos.

Este carácter conflictivo y excluyente del desarrollo latinoamericano que antes mencionábamos subyace en lo que se ha conceptualizado como la "deuda social", y que es la magnitud de las insuficiencias en materia de bienestar social de las mayorías. Tal como en los trabajos del PREALC se ha señalado, esta deuda social tiene una dimensión histórica, que se refiere a las carencias que de manera permanente ha tenido la población en condiciones de pobreza; y una dimensión coyuntural, que alude a la forma desigual en que los distintos grupos sociales han sobrellevado el costo del ajuste económico en la presente década.

En efecto, en el documento básico del Coloquio Internacional, que con el tema del "Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía", se celebró en la Ciudad de México a finales del pasado mes de mayo, se afirmaba que: "A partir de la experiencia vivida en la fase de crecimiento de la posguerra y del reconocimiento de la deuda social, se ha alcanzado consenso sobre la necesidad de recuperar el desarrollo, reorientándolo para revertir las tendencias concentradoras y de desigualdad que se han arraigado profundamente en la realidad económica de los países en vías de desarrollo".

"De esta manera, un nuevo enfoque de desarrollo debiera suponer transformaciones no sólo en el ámbito estrictamente económico, sino también incluir amplias modificaciones en las relaciones sociales, en virtud de que sus metas tendrán que ser expresión de las aspiraciones y objetivos de los sectores que integran la economía mixta. Para el fortalecimiento de ésta, es urgente consolidar una opción expansiva y equitativa del desarrollo".

"Desarrollo con equidad supone como requisito reasumir un crecimiento intensivo en generación de empleo y en mayores ingresos para los grupos de menores recursos, atendiendo simultáneamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población".

"Ante la evidencia del fracaso de la tesis de que los beneficios del crecimiento se "derramarían" hacia los estratos de menor productividad, o marginados del aparato productivo, resulta fundamental la adopción de un criterio redistributivo basado en acciones dirigidas a cambiar las condiciones estructurales que determinan la distribución de la riqueza y de los ingresos".

Hasta aquí, me parece que todos estaríamos de acuerdo, con matices o énfasis específicos, en la necesidad de reemprender un crecimiento de la naturaleza descrita. Pero en el Coloquio que mencionaba hace unos momentos se afirmó, también que:

"En la realidad cotidiana de los países en vías de desarrollo donde es imperativo tanto el crecimiento económico como la justicia social, destacan las posibilidades que presenta la participación social en el proceso de la formación del capital productivo nacional, como el mecanismo que permitiría conjugar el crecimiento sostenido con el compromiso de asegurar una distribución del ingreso más justa, dándole así, también, contenido económico a la propia participación social. De esta manera, desarrollar formas asociativas en la producción y en la inversión es una respuesta para enfrentar los retos de la crisis actual y la necesidad del crecimiento a largo plazo".

2. La política social y el desarrollo

La experiencia de la política económica reciente en los países de la región, con matices diferentes, ha tenido un fuerte sesgo hacia la contención de la espiral inflacionaria y en el reestablecimiento de los equilibrios financieros y externos. La pesada carga de la deuda externa y su servicio ha resultado verdaderamente agobiante. Es preciso reconocer que en algunos casos la restauración de los equilibrios de corto plazo han alcanzado relativos avances exitosos. Así, por ejemplo, el Pacto de Solidaridad Económica aplicado en México, que es un programa antiinflacionario, se distingue por la participación social que involucra a través de la concertación. Tal vez lo más relevante radica en la voluntad política de la sociedad para orientar la economía de manera pactada, acordada, y con compromisos explícitos de las partes involucradas. En el caso de que este programa de estabilización de precios, necesariamente de corto plazo, culmine exitosamente como todo parece indicar; es decir, que la inflación haya sido contenida y reducida a su dimensión real, se refuerza aún más el carácter impostergable de emprender ya, sin dilaciones, un crecimiento equitativo y distributivo como fórmula de respuesta a la deuda social.

Ahora, la tarea del corto plazo consiste también en tomar acciones para el desarrollo de mediano y largo plazo: articular una nueva estructura económica cuyo funcionamiento no reproduzca la exclusión. Las medidas a adoptar, por supuesto, tendrán que ser sincronizadas y complementarias con aquellas que se estén tomando con la finalidad de tener resultados en el corto plazo.

Concebir la política social como una parcela paralela a la política económica es un enfoque erróneo que no se corresponde con la realidad. Los programas específicos destinados a aliviar

las condiciones de vida de los pobres, por sí solos, no constituyen respuestas para asegurar el desarrollo social; más aún, en determinadas condiciones, a mediano y largo plazo, pueden aún reforzar los factores causantes de la inequidad social. Ejemplos de lo anterior son las presiones que se producen para la ampliación del gasto social sin una ampliación de la base económica. Otro hecho de este fenómeno son las características concentradoras del ingreso generado en la estructura productiva de la oferta de bienes y servicios esenciales.

Es por ello que para lograr un mayor, sostenido y permanente desarrollo social, habría que explorar la aplicación simultánea y sistemática de un conjunto de políticas y acciones en las siguientes áreas:

a) Producción y generación de empleos.

El empleo tiene un carácter estratégico como vínculo entre lo social y lo económico, y guarda una relación estrecha con la satisfacción de las necesidades básicas. La existencia de desempleo, subempleo, o cualquier otra forma de subutilización de mano de obra, constituye una de las causas principales del deterioro del nivel de vida. La existencia de esta situación constituye un poderoso mecanismo de propagación de los diversos factores que inciden en el bienestar social.

b) Estructura productiva y de consumo

Un componente básico del bienestar social es el acceso al consumo de los bienes básicos de toda la población. Ello está ligado a los ingresos familiares, pero también a la estructura de la producción, y ésta a su vez, tiene efectos en el empleo y en la distribución del ingreso.

c) Gasto social y estructura de producción de los bienes y servicios

La experiencia nos ha enseñado que el aumento del gasto social es necesario, pero no necesariamente cumple en definitiva los objetivos de un mayor desarrollo social. Es indudable que un mayor gasto social y una mayor capacidad de selectividad, relacionando directamente el gasto con las poblaciones objetivo, es una necesidad innegable. Sin embargo, la producción de bienes o prestación de servicios que conlleva a la ejecución de ese gasto, en una estructura originaria, a menudo concentradora, como la existente en varios de los países de la región, puede llevar a que dicho proceso de producción refuerce a mediano y largo plazo las tendencias de los factores originarios de la pobreza y la marginalidad.

d) Selectividad y usos de los instrumentos de la política económica

Unida a las áreas de acción anteriores, y en relación a la Rectoría del Estado está la necesidad de determinar y seleccionar los instrumentos utilizados para enfrentar la crisis en el corto plazo y su congruencia con el mediano y largo plazo.

A estos efectos conviene aclarar si es posible lograr un mayor desarrollo social, con una política económica manejadas globalmente, o si los propios requisitos planteados por las necesidades de un mayor grado de prioridad social y económica y de selectividad en las políticas, significan la utilización de una variedad mayor de instrumentos. Ambas alternativas llevan ventajas y desventajas, en donde el propio nivel de desarrollo social actual e institucional de cada país constituyen factores a considerar.

e) Distribución del ingreso y la participación social en la formación del capital productivo

La generación de empleos, la estructura productiva y la distribución del ingreso, constituyen un conjunto integrado y la forma en que se logre este último determina en gran parte los niveles de desarrollo social de un país. A su vez, la distribución del ingreso, es resultado y refuerza la forma de distribución de la riqueza nacional.

Las formas asociativas de participación en el proceso económico constituyen una manera de ampliar el acceso de amplios sectores de la población a la propiedad de los medios de producción. Las formas cooperativas, y otras asociaciones de tipo autogestionario, constituyen un ejemplo de esos esfuerzos.

3. El Sector Social de la Economía

En los puntos anteriores me ocupé en enunciar lo que considero son los ámbitos de la política económica y social cuya acción simultánea y complementaria forman parte de una estrategia de pago de la deuda social. Permitaseme ahora desarrollar con un poco de mayor amplitud el último de los puntos antes mencionados del cual, en mi país, el fortalecimiento y ampliación del sector social de la economía constituye un componente estratégico.

En la perspectiva en la que el crecimiento económico, la justicia social y una mayor democratización se presentan como el imperativo de nuestro tiempo, cobra particular relevancia esta

participación social en el proceso de la formación del capital productivo nacional. Así, el desarrollo de las formas asociativas en la producción y en la inversión, se constituyen en una respuesta para enfrentar la crisis actual y la necesidad del crecimiento a largo plazo, dándole contenido económico a la participación social.

Generalmente, el término de economía mixta alude a un sistema de mercado en el que coexisten la propiedad privada y la pública. De esta manera, se tiende a pensar que las unidades económicas o bien pertenecen al Estado o a la iniciativa privada. Es comúnmente aceptado que estos tipos de propiedad se relacionan funcionalmente para los fines de formación de capital y, en mayor o menor medida, deben ser complementarios en la producción de bienes y servicios que la sociedad demanda en el mercado.

En México, el Artículo 25 de la Constitución Política establece explícita y claramente que nuestra economía mixta está integrada por tres sectores que son: el social, el público y el privado.

Por sector social se entiende a "... los ejidos,¹ organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

Pero además es preciso destacar que se incluye en un sólo cuerpo de ideas la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional y se definen los propósitos, los ámbitos de actuación y las relaciones que se dan entre los sectores de la economía mixta. Asimismo, se señala expresamente el compromiso del Estado en impulsar las actividades económicas del sector social.

El Artículo 25 eleva a rango constitucional a un amplio conjunto de unidades económicas de propiedad social que existen como tales hace ya mucho tiempo y que tienen un arraigo tan profundo como lo es el de la propiedad comunal, ejidal y las sociedades cooperativas.

En términos agregados, el sector social de la economía está conformado por poco más de 25 mil ejidos con una población de 3.5 millones de ejidatarios, alrededor de 1,800 comunidades agrarias con una población cercana a los 600 mil comuneros, más de ocho mil sociedades cooperativas, de producción y de consumo, que reúnen a más de 600 mil socios y alrededor de 500 empresas sindicales que participan activamente en un amplio espectro de

¹ El ejido es la forma más generalizada de propiedad social sobre la tierra que se da como resultado del proceso de reforma agraria.

actividades económicas.

Actualmente, el sector social de la economía en su conjunto participa aproximadamente con 6% del producto interno bruto y da empleo a alrededor de seis millones de personas, que representan más de una cuarta parte del personal ocupado a nivel nacional.

Por lo relativamente reciente de su incorporación al cuerpo legal y con vacíos todavía por llenar, el sector social de la economía frecuentemente es objeto de incomprensiones. Entre éstas, las más comunes consisten en identificar al sector social con las entidades que realizan funciones de servicios y atención social como son la salud, la vivienda, la educación, etc. Otra confusión reiterada es la de asociar al sector social de la economía con el sector informal, o los grupos marginados. Por otra parte, el sector enfrenta también una serie de prejuicios interesados que pretenden presentarlo como ineficiente e incapacitado para enfrentar exitosamente sus funciones empresariales.

Con apego al texto constitucional, se puede decir que el sector social de la economía se refiere a las unidades económicas cuyas características se resumen de la siguiente manera:

- El régimen de propiedad es de carácter eminentemente social.
- Sus miembros participan en la administración, operación y organización de las unidades económicas.
- Los resultados económicos de las actividades del propio sector se distribuyen entre el conjunto de los trabajadores.
- El desarrollo del sector tiene por finalidad incrementar el patrimonio de los trabajadores y contribuir a mejorar el bienestar de la población.

Por la naturaleza de las organizaciones que lo componen (ejidos, comunidades, cooperativas y empresas de trabajadores), por la orientación y fines de su producción y por las formas de administrar y distribuir sus excedentes, el sector tiene amplias potencialidades para contribuir al desarrollo económico y social del país.

Todas estas consideraciones sobre estas formas de organización social para la producción ocurren en un mundo moderno cuya divisa es un profundo y acelerado proceso de cambio en el que las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales e institucionales están sujetas a revisión. En general, puede decirse que hay una redefinición a fondo de las relaciones entre la sociedad y el Estado y, a nivel de lo económico, entre el gobierno y el aparato productivo. El punto central aquí no es la organización social, aisladamente, sino la organización social insertada en una actividad económica, viable y factible, en el

contexto de la realidad de cada país.

Si la opción, como hemos reiterado en esta exposición, es un desarrollo con adjetivos; es decir, equitativo y redistributivo, el fortalecimiento del sector social de la economía es el eslabón que une el crecimiento, la modernización y la justicia social. En otras palabras, el despliegue de las actividades económicas del sector puede contribuir a la redistribución del ingreso, la generación de empleos, a la modernización y elevación de la productividad, así como al incremento del patrimonio de los trabajadores.

Por otra parte, desde la perspectiva del papel en la economía del Estado, es preciso reconocer que el proceso de ajuste en la década de los años ochenta ha dado como resultado, entre otras cosas, la reducción de su tamaño si bien en lo cualitativo puede haberse fortalecido su capacidad de rectoría. Aún así, su redimensionamiento significa una menor participación directa de éste en el proceso económico como ente dinamizador del crecimiento. En cuanto a la respuesta del sector privado, ésta ha sido errática y débil de manera que la combinación de esta conducta de ambos sectores se ha traducido en una fuerte caída en la producción y en la inversión en los años ~~recientes~~ RECENTES.

En este contexto, la pregunta obligada que se desprende de lo anterior es ¿cómo se articularán los sectores de la economía mixta para fortalecer el proceso de inversión y la formación de capital en los próximos años?. Aún cuando la inversión pública se dinamice, difícilmente alcanzará los niveles que tuvo en el pasado. En consecuencia las actividades no gubernamentales, sean sociales o privadas, enfrentan el imperativo de darle énfasis distintos a los del pasado a la formación de capital. En este contexto, el concepto de inversiones mixtas y de complementariedad, previsiblemente abordarán modalidades hasta ahora no desarrolladas.

El sector privado se enfrentará a su dicotomía: necesidades nacionales para incrementar la formación de capital productivo, y su tendencia estructural por mantener pautas de consumo y ahorro no compatibles con el entorno nacional de nuestros países. De esta manera, la transición a un nuevo estilo de desarrollo incluye el revalorar y realzar el concepto de economía mixta.

En este escenario, el sector social de la economía deberá consolidarse, por sus características y potencialidades en términos de recursos físicos, como el agente económico socialmente más eficiente y que participa activamente en la recuperación y crecimiento de la economía en un proceso que simultáneamente genera y multiplica empleos y redistribuye ingresos y riqueza, induciendo un "círculo virtuoso de bienestar" en el comportamiento estructural de la economía, como respuesta a los sectores tradicionalmente más afectados y a aquéllos

golpeados por la crisis y el ajuste de los años ochenta.

4. La política de fomento a las actividades económicas del sector social

La vía del fortalecimiento y expansión del sector social de la economía no es un camino fácil. Enfrenta, por diversas circunstancias y motivos, un conjunto de problemas. De manera más específica, estos problemas se manifiestan en insuficiencias de organización empresarial, disponibilidad de cuadros técnicos y gerenciales, asistencia técnica, problemas de financiamiento, comercialización, y todo ello dentro de un marco jurídico que no contempla todavía cabalmente las necesidades y particularidades del sector.

La revisión de los obstáculos que impiden una mayor aceleración del desarrollo del sector social conduce a la conclusión de que, potenciar y acelerar su desenvolvimiento requiere establecer las prioridades y el ritmo de las acciones en un esquema de simultaneidad, oportunidad y especificidad de los aspectos involucrados en la identificación de proyectos de inversión, la asistencia técnica, el financiamiento, los incentivos fiscales y la formación de recursos humanos. Así como se alentó y promovió el desarrollo del sector privado a través de un vasto conjunto de mecanismos e instrumentos "ad hoc", de igual manera, atendiendo a sus condiciones y particularidades, el sector social de la economía necesita una política de fomento, por lo menos en igual medida a la que el sector privado recibió.

Aquí cabe destacar un interesante aspecto de los desarrollos empresariales recientes de las unidades económicas de propiedad social, que es el de que estas se han planteado desmitificando la versión de que para poder existir tienen necesariamente que estar subvencionadas. En sus diferentes expresiones, estas unidades económicas coinciden en dar más énfasis a la necesidad de tener acceso a recursos para invertir con inteligencia, que a subsidios y transferencias, de manera que la "energía social" y la creatividad empresarial de las formas asociativas pueda desenvolverse. Definitivamente, y la experiencia lo demuestra, los métodos autogestionarios no están reñidos con la eficiencia y la competitividad.

Una política de fomento de carácter integral para el fortalecimiento del sector social de la economía tiene que estar inserta en el Sistema Nacional de Planeación. Para ello, el sector necesita inducir, en distintos plazos, procesos internos de planeación para asegurar un uso más adecuado de los recursos materiales, humanos, financieros y materiales de sus unidades, así como para alcanzar una mayor integración vertical y horizontal de los procesos productivos.

Por otra parte, una política de fomento adecuada requiere de una asistencia técnica que profundice el desarrollo de la capacidad de autogestión, de operación técnica y de toma de decisiones por los miembros de las empresas del sector que les permita construir una capacidad autosostenida de desarrollo en un plazo mediano. Los programas de capacitación técnica y formación de cuadros administrativos y gerenciales es otro rubro particularmente relevante.

Igualmente importante es lo referido a la selección de tecnología, su diseño, adaptación, y el proceso de absorción, de manera que el sector social pueda contribuir a establecer una capacidad nacional para construir sus propias ventajas comparativas.

Como denominador común de los casos exitosos de empresas sociales están la gestión administrativa eficiente, la profesionalidad tanto de los cuadros gerenciales como de los trabajadores, la identificación y el compromiso con los objetivos de la empresa y con los del conjunto del sector social, así como la adecuada constitución de reservas para la acumulación social, entendida esta última como la reproducción ampliada de la inversión productiva.

Otro elemento común en los casos del desarrollo empresarial social es el de la existencia de una verdadera equidad distributiva de acuerdo al trabajo aportado por los miembros de las comunidades económicas del sector social. Así lo ilustran, por ejemplo, las experiencias de ciertas empresas sindicales, tiendas, establecimientos de servicio, ejidos colectivos y cooperativas en México; las empresas de la economía social de Israel; las cooperativas en España; el movimiento cooperativo italiano; húngaro; las empresas asociativas de interés social en Alemania, y otras más.

5. Las actividades informales y el sector social de la economía

Por último, muy brevemente quiero abordar los vínculos posibles entre las actividades informales y el sector social de la economía.

Hablar de las actividades informales como si fuesen un sector puede inducir a una imprecisión práctica bastante considerable. En efecto, ello puede significar que en el plano conceptual estemos homogeneizando, constituyendo como un todo, y de algún modo articulando, actividades que por definición en la realidad se caracterizan por su enorme heterogeneidad y dispersión. En este sentido, no son comparables, ni mucho menos sinónimos, las

actividades informales y lo que hemos denominado sector social de la economía o, en general, sector de las formas asociativas para la producción. No obstante, ello no significa que no existe ninguna relación entre el fenómeno de la informalidad y el eventual fortalecimiento y desarrollo del sector social de la economía. Más bien, la posibilidad de tener una política positiva frente a las actividades informales podría hacerse viable en la medida que se expandan las formas asociativas de producción. Dada la creciente capacidad de organización del sector social de la economía y su experiencia acumulada, se puede atraer por diferentes vías a las actividades informales, incorporándola con mejores condiciones en la calidad de vida de su población participante.

Lo anterior significa que las políticas hacia este tipo de actividades constituyen un proceso paulatino de cambio interno en la naturaleza de la informalidad. De constituir un sector marginado, con ingresos escasos y con nulas prestaciones sociales, tendría que pasarse a establecer las bases de un proceso, lento pero sostenido, de transformación progresiva en una área de pequeñas empresas económicamente viables.

En primera instancia, ello requiere también detectar aquellas actividades informales con mejores posibilidades de desarrollo. Esto supone que existan áreas, quizá cuantitivamente pequeñas, pero no desdeñables, en que bajo las condiciones vigentes es posible desarrollar en circunstancias aceptables de rentabilidad.

Desde el punto de vista operativo, se requiere de una ampliación y coordinación de las funciones institucionales del sector público y que, a su vez, se exija un mínimo de organicidad del conjunto de actividades, ya que en la medida en que la dispersión continúe, al nivel de cada unidad microeconómica, el acceso a las políticas de fomento se dificulta. En otras palabras, se requiere de un mínimo de organización social que permita efectivamente facilitar el acceso al crédito, a los conocimientos técnicos más adecuados, a la capacitación, al conocimiento anticipado de las demandas y condiciones de los mercados y, en general, a todos aquellos servicios que en una etapa de despegue se hacen prácticamente imposibles de asumir en la medida en que las actividades no están estructuradas en una área o sector, dadas sus condiciones de partida y su dispersión.

A partir de la ejecución de planes y programas específicos, de carácter regional y local, se pueden promover las acciones y servicios para la constitución de organizaciones asociativas de trabajo para la producción, sociedades cooperativas y otras formas asociativas en las que participen los empresarios informales.

Núcleos de origen formal, organizados en estas formas asociativas, pueden desarrollarse en condiciones de

competitividad que, basadas en la descentralización de las actividades económicas y una mayor integración local, multiplican sus efectos indirectos en otras actividades generadoras de empleo.

De esta manera, las figuras empresariales del sector social, aplicadas a las actividades informales, pueden contribuir a alcanzar un conjunto de servicios que redundarían en el crecimiento de las empresas del sector informal. Estos servicios podrían ser:

- i) El abastecimiento de insumos;
- ii) la prestación de servicios;
- iii) la venta en común y,
- iv) la organización de un sistema financiero para empresas informales.

Atraer e incorporar al sector social a los trabajadores y a las empresas informales no sólo es un acto de solidaridad entre los trabajadores, es también ofrecer una vía de solución a los problemas que les afectan, en especial a los más pobres.

Por último, con toda franqueza, sin ánimo de exaltar personalidades, sino más bien de expresar en breve síntesis lo que hemos tratado, permitaseme terminar con una frase que a mi entender refleja muy atinadamente lo que en la práctica significa llevar a cabo este tipo de actividades económicas en el sector social. En la Clausura del Coloquio Internacional que he mencionado, el Presidente de México, Miguel de la Madrid, señaló que: "La actividad empresarial no puede quedar reservada a grupos minoritarios, sino que es un derecho del que disfrutan todos los (ciudadanos). De otra manera se desvirtuaría la aspiración de un sistema democrático y la libertad podría quedar como un nuevo formulismo ante el privilegio de unos cuantos".



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

ECUADOR: POLÍTICAS SOCIALES, AJUSTE Y DEMOCRACIA

Alfredo Mancero Samán

19 536-10

ECUADOR: POLITICAS SOCIALES, AJUSTE Y DEMOCRACIA

Alfredo Mancero Samán (*)

Presentación

La coyuntura de los ochenta se caracteriza por una situación de crisis y por la aplicación de programas de ajuste que inciden principalmente sobre los aspectos económicos de la realidad nacional. Lo social ha sido relegado hasta el punto que el Estado Deudor se encuentre incapacitado de sostener mediante el gasto social los programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.

En todo esto hay un modo de pensar la realidad y definir los objetos prioritarios del quehacer estatal. De ahí que las notas que contiene este trabajo sean un esfuerzo de vinculación de lo económico, lo social y lo político.

Este "documento para la discusión" en el Seminario Internacional sobre "Nuevas Orientaciones a la Política Social en América Latina y el Caribe" se divide en cuatro partes. La primera contiene un resumen descriptivo de las políticas sociales del Estado ecuatoriano a través de los periodos de reformismo social y modernización desarrollista. La segunda parte se refiere a la cuestión del Estado desde una perspectiva teórica, a efectos de analizar las relaciones entre soberanía popular y racionalidad

(*) Economista. Director Técnico de CORDES. Este trabajo ha sido preparado a título personal, por encargo de ILDIS. Las opiniones vertidas en este documento son de estricta responsabilidad de su autor y no comprometen en modo alguno a las entidades con las que colabora.

política. La tercera parte analiza la ideología de la crisis y el significado de los programas de ajuste. Por último, la cuarta parte es una agenda para el debate con la intención de suscitar propuestas alternativas para enfrentar la crisis en un contexto democrático.

.....

A-ANTECEDENTES
LAS POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO ECUATORIANO
(Reformismo, modernización y crisis)

El proceso político ecuatoriano del presente siglo muestra dos características aparentemente contradictorias entre sí: una escasa vocación por las formas democráticas de administración del Estado y, sin embargo, una manifiesta preocupación por la "cuestión social", entendida esta última como una crítica ideológica del "orden existente" que promueve la transformación de las instituciones políticas para incorporar a las capas subalternas a los beneficios del progreso.

Desde qué momento del proceso de transformación del estado ecuatoriano se puede hablar de "políticas sociales"? (1)

Si debiéramos tomar como referente las primeras medidas de legislación social, tendríamos que ubicarnos en los inicios del presente siglo (2); si el criterio utilizado fuere la modernización de la estructura orgánica del Estado y el

(1) KOWARICK (1979) encuentra tres dificultades para abordar el tema de las políticas sociales: su amplitud y complejidad teóricas; la exigüidad de aportaciones teóricas generales, toda vez que la mayoría de estudios descriptivos se refieren a lo sectorial, y la marcada heterogeneidad de los países latinoamericanos. cf.: INSTITUTO DE ESTUDIOS ECUATORIANOS Y FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO (1985).

(2) "La marcha de la legislación social se inicia en los años 10 y 20, cuando se dictan las primeras leyes que reconocen los derechos de los trabajadores en cuanto a su jornada de trabajo, descanso semanal, salario mínimo, indemnizaciones, cesantía, organización sindical, etc., los que son elevados a la categoría de norma constitucional por la Carta Política de 1929 que, además, es la primera en reconocer las limitaciones sociales de la propiedad." (cf.: HURTADO, (1988), p.256)

fortalecimiento del control político, deberíamos arrancar con la "revolución juliana" de 1925 y el reformismo social de los años treinta (3); en fin, si fuese el "interés general" definido por las tecnocracias estatales de acuerdo al modelo de difusión de la civilización industrial en la periferia, apenas nos remontaríamos a los años sesenta.

Hay amplio consenso para ubicar como punto de partida de las políticas sociales el proceso reformista de mediados de los veinte a fines de los treinta, particularmente porque la finalidad de las nuevas instituciones de protección social (defensa de los grupos vulnerables) es diferente al asistencialismo de la ideología liberal y a valores de caridad y solidaridad que muchas veces nacieron a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales. (cf.: IIE/FPP, op.cit. p.7)

Evidentemente, desde las primeras normas jurídicas y prácticas administrativas tendientes a regular las condiciones laborales, las demandas de los sectores populares, las nuevas formas de organización de la propiedad (4), y a incorporar las nuevas

(3) "Las reformas que realizan los gobiernos que siguen a la Revolución del 9 de julio de 1925 -especialmente los que ejercen el poder entre 1925-1931 y 1935-1938- tienen cuatro objetivos principales: modernizar la estructura orgánica del Estado, fortalecer las atribuciones del poder público, mejorar las recaudaciones fiscales y regular las relaciones entre el "capital y el trabajo". (HURTADO, op. cit. p. 101)

(4) El Ministerio de Previsión Social fue creado en 1926; la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa -que dio origen a la Caja de Pensiones- fue expedida en 1928; la Ley de Cooperativas, la Ley de Organización y Régimen de Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, en 1937, y el Código del Trabajo en 1938. La Ley Orgánica de Hogares de Protección Social fue expedida en 1936 y las primeras iniciativas para redactar un Código del Niño datan de 1937.

ideas de los intelectuales (5), la acción de los aparatos estatales se desarrolló con un sentido sectorial, muchas veces dispersa y contradictoria. Hasta qué punto la preocupación por lo social fue parte de un proyecto racional de ordenamiento de las relaciones sociales acorde con algún principio de "interés general" vinculado a la dinámica del sistema centro-periferia? Es legítimo asumir que en el caso ecuatoriano el sentido de un "orden alternativo" hasta fines de los cuarenta fue el producto de una praxis social endógena; y que, sin perjuicio de la incipiente penetración del desarrollo capitalista en determinadas áreas (como la minería y las manufacturas), la función cohesionadora del Estado reflejaba mucho más el proceso de elaboración de una "ideología nacional" -vinculada a la emergencia de las capas medias y del "populismo"- antes que una visión normativa (racionalidad ax-ante) de las relaciones sociales.

A partir de los cincuenta se introducen nuevos criterios para la actuación de los organismos estatales en materia económica y social (6). Hasta entonces, los políticos estatales habían

(5) "La acción de los intelectuales constituye una de las más importantes causas de la crisis del poder. Desde los años veinte de este siglo, adelantándose a la evolución de las "fuerzas productivas" se convierten en los profetas de los oprimidos, antes que en los portavoces de una "clase obrera" que como tal no existe." (HURTADO, op. cit. p.235)

(6) La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica fue creada en 1954; el gasto público y principalmente los egresos de capital se subordinan a los primeros "planes de inversión". El Estado constituye organismos especializados para la producción de bienes y servicios, la inversión pública, la creación de nuevos circuitos financieros, e inclusive para la incorporación de nuevos programas en las actividades de protección social a cargo del Ministerio de Previsión Social que, poco a poco, asume tareas de "promoción del desarrollo" entre la comunidad.

consistido en una actitud de vigilancia de ciertas actividades económicas para que se sujeten a las disposiciones legales y al interés nacional, pero a pesar de su función modernizadora de las relaciones sociales las instituciones político jurídicas no habían configurado un Estado activo en el sentido cabal de la expresión (7). Esta distinción es importante para ubicar el carácter del Estado benefactor (populista o distribucionista) y su transición al Estado desarrollista (o planificador); a diferencia del Estado que se limita a receptor y legitimar ciertas demandas sociales, el Estado activo solamente ofrece respuestas dentro de un proyecto político coherente, con alguna continuidad en el tiempo.

Es con el nuevo carácter de un desarrollo capitalista fundado en la racionalización de las decisiones económicas y en el uso del poder estatal para ejecutar un proyecto político de transformación de la base productiva que se constituye en un nuevo "actor" impregnado del sistema de valores del "modelo desarrollista" (8), agente productor de bienes y servicios, a la vez que reproductor de las condiciones institucionales (políticas

(7) cf.: HURTADO, op.cit p.189-195 y 257-258.

(8) MANCERO (1988): "La tesis desarrollista era -en sus orígenes cepalinos- una adecuada combinación de crecimiento económico, modernización social y democracia política; en consecuencia, sus fundamentos doctrinarios podrían asimilarse al modelo de Estado Social (welfare state) de las sociedades europeas, con una elevada dosis de concepciones keynesianas en cuanto a la relación entre economía y estado. No obstante, la concurrencia de otros factores socio-políticos de carácter exógeno (doctrina de la seguridad nacional, anticomunismo, etc.) impidió la implantación del desarrollismo democrático, en cuyo reemplazo se generalizó una forma de desarrollismo autoritario".

e ideológicas) para la continuidad del sistema centro-periferia.
(9)

Fue la configuración del sistema internacional después de la II Guerra Mundial la que creó condiciones primarias para la sustitución de un sistema de valores basado en el "interés nacional" por otro basado en el principio del desarrollo económico y social. No se discutirá aquí si la nueva asociación "centro-periferia" fue por consentimiento o por imposición; es evidente que los estados independientes consienten explícitamente (a través de su ordenamiento jurídico) en una determinada asociación (disociación). Lo fundamental es que el avance de la división internacional del trabajo -o si se quiere, la necesidad de expansión planetaria del capital- introdujo una nueva ortodoxia para el ordenamiento de las relaciones sociales, privilegió las dimensiones económicas y subordinó "lo social" a la dinámica de la modernización entendida como difusión en la periferia de la civilización industrial.

En ese contexto, hay dos supuestos fundamentales (implícitos) en las políticas estatales: de una parte, la utilización de los criterios de eficiencia microeconómica para la formulación y evaluación de proyectos financiados por organismos multilaterales; de otra, el olvido (inconsciente?) de los valores culturales tradicionales, rápidamente sustituidos con una

(9) IGLESIAS (1981): "Como es bien conocido, en el pasado la CEPAL tuvo en vista un proceso de industrialización que rebasaba el ámbito sectorial y tenía como horizonte a la 'sociedad industrial', esto es, un tipo histórico de sociedad -en su sentido más lato- condicionado por la dinámica del conocimiento y la racionalidad técnico-científica." (p.24)

definición de "nivel de vida" y de "condiciones mínimas de existencia" equiparables a los valores de la sociedad industrial (consumismo).

Los programas de educación, salud, saneamiento ambiental, vivienda, desarrollo rural, seguridad social, o sea, las dimensiones sectoriales de la política social, se subordinaron a la racionalidad formal de las ingenierías económica y social; y, en la medida en que la aceleración de la modernización y las exigencias de la civilización imitativa impusieron un estilo de asignación de recursos y de cambio social, la acción política dejó de ser una dinámica endógena.

La participación social fue moldeada por las tecnoburocracias estatales; los grados de participación de la población en los frutos del progreso dependieron del gasto gubernamental, y éste de la disponibilidad de un excedente que no provino del ahorro interno sino de las tendencias de la economía mundial.

La autonomía relativa de los aparatos estatales no fue objeto de cuestionamiento político, porque la apropiación de recursos sociales para el desarrollo y la expansión de las actividades del sector público no se realizaba como el clásico conflicto de intereses entre clases sociales, sino como un consumo anticipado de las disponibilidades futuras.

Puede afirmarse que, en un contexto de modernización imitativa de tales características, el conflicto político era improbable. Las pugnas distributivas no se manifestaron en tensiones sociales graves, porque no había razones para que lo hicieran: la canalización de recursos externos en la forma de "endeudamiento agresivo" hizo compatibles el crecimiento económico, la

insuficiencia de ahorro interno y el mejoramiento de las condiciones de vida (consumismo) para amplios sectores de la población urbana (10).

El paradigma de la modernización apoyado en la disponibilidad de recursos abundantes hizo posible que los movimientos políticos contestatarios (de los sesenta) pierdan fuerza en cuanto a denunciar la existencia de "problemas estructurales"; el racionalismo tecnoburocrático de los setenta, en cambio, introdujo una noción sociopolítica apropiada a la nueva realidad, en sustitución del discurso político tradicional.

Ni siquiera la toma de conciencia de las disparidades regionales (11) sirvió para la aparición de nuevos movimientos políticos que cuestionaran las tendencias de la modernización, porque a diferencia de lo acontecido en épocas pretéritas el desarrollismo estaba ahora en capacidad de ofrecer respuestas institucionales desde el Estado, como en efecto ocurrió con la incorporación de la dimensión espacial en el sistema de planificación y la asignación de recursos con fines de ordenamiento territorial (12).

(10) El Ecuador se incorporó al ciclo de endeudamiento externo con la banca transnacional desde 1976-1977. Entre 1972 y 1975, la abundancia de divisas provino del auge petrolero.

(11) La concentración demográfica y la polarización de los procesos productivos en determinados núcleos de modernización.

(12) Los organismos regionales de desarrollo fueron creados en los sesenta (CEDEGE, CRM) y setenta (PREDESUR); sin embargo, el carácter protagónico de estos como agentes estatales inversionistas en infraestructura y promoción del desarrollo rural sólo se manifiesta en los setenta.

De estas experiencias habría de derivar la política de desarrollo rural integral como nuevo componente de los programas sociales de desarrollo, a fines de los setenta (13).

Para esta época, el abatimiento de algunos índices convencionales del subdesarrollo implicaba que los programas de desarrollo económico y social habían logrado imprimir a las políticas estatales un sentido racional diferente al de épocas pretéritas. Sin embargo, la pobreza y las desigualdades sociales habían modificado sus formas tradicionales pero no habían desaparecido; el proceso de industrialización había contribuido a expandir el empleo urbano, pero no había sido -como suponía el modelo de sociedad implícito en los planes- el eje articulador de las estructuras internas. La praxis colectiva había privilegiado el crecimiento del consumo y el quehacer estatal había olvidado que también debió preocuparse por la distribución de la riqueza.

(13) En el caso ecuatoriano, las experiencias de desarrollo rural se remontan a los sesenta (Misión Andina, IERAC, INERHI); en los setenta se inician los "programas" del MAG y las primeras acciones de salud y seguridad social rural. En 1976 se creó FODERUMA. La secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) fue creada en 1980 con el fin de globalizar e integrar las experiencias precedentes. En 1984 había alrededor de treinta organismos públicos y privados, inclusive organismos no-gubernamentales del exterior, cada uno con su "metodología", trabajando en este campo.

En fin, el sentido del desarrollo durante el periodo de bonanza no habia incluido entre sus prioridades la corrección de la "pobreza critica" y la satisfacción de las "necesidades básicas"; de ahí que, con la restauración de las formas democráticas de administración del Estado, los ecuatorianos se pronunciaron abrumadoramente por el "cambio social", la "participación" y la "justicia distributiva" precisamente en una coyuntura en que el Estado Desarrollista empezaba a transitar hacia una nueva condición de Estado Deudor.

**B-LA CUESTION DEL ESTADO
SOBERANIA POPULAR Y RACIONALIDAD POLITICA**

1. La restauración de las formas democráticas de administración del Estado, después de un largo período de regímenes autoritarios de diversos matices, ha coincidido cronológicamente con un punto de inflexión del proceso de "difusión de la civilización industrial" en un amplio número de países que forman parte de la "periferia" latinoamericana. Crisis y democracia son, en la coyuntura de los ochenta, dos ideas que resumen a cabalidad los retos de la sociedad y las prioridades del quehacer gubernamental.

2. El ejercicio de la política es, por definición, un proceso de cuestionamiento de la realidad que no se agota en la descripción de los hechos, ni en el señalamiento de sus efectos inmediatos. Toda acción política implica una confrontación entre el "orden existente" y un "orden alternativo" (deseable), según las diferentes cosmovisiones de las fuerzas sociales, y como tal "lo político" lleva consigo una utopía, implícita o explícita, racional o irracional, conservadora o transformadora del statu-quo.

En una coyuntura de crisis y democracia, el rasgo sobresaliente del quehacer político debería ser algo más que la multiplicidad de lugares comunes que recogen los diversos estudios y diagnósticos, así como los discursos oficiales; tanto más, si como es conocido, hay generalizado consenso sobre los efectos sociales perversos de los programas de ajuste (y estabilización) ensayados en los últimos seis años en diversidad de situaciones

políticas y contextos institucionales.

Cuáles son en la actualidad los criterios de "interés general" a través de los cuales el Estado garantiza la cohesión social?

Si las políticas estatales -económicas y sociales- son el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, de qué manera la modificación (o la conservación) del "orden existente" recoge las demandas de los diversos grupos sociales?

3. La trampa de la crisis es inscribirlo todo en lo inmediato, hacer de las políticas estatales un ejercicio de administración del orden existente dentro del corto plazo, y convertir el futuro en algo incierto, inaprehensible. La ideología generada por la crisis hace que la sociedad sólo vislumbre lo cotidiano y cuando más lo compare con el pasado.

La crisis es la negación del desarrollo (idea-fuerza que articuló el comportamiento colectivo y la relación sociedad-estado). En efecto, la idea de desarrollo fue en las últimas décadas el móvil dominante a través del cual la sociedad ecuatoriana utilizó un símbolo (paradigma de la modernización) para asociar el presente y el futuro de una manera racional. Apoyadas en la planificación, las políticas públicas tuvieron un objetivo al cual subordinarse y los agentes gubernamentales un conjunto de proyectos para concretar su acción.

4. No es este el momento oportuno para incursionar en el recuento de las críticas al "modelo de desarrollo", ni para analizar los efectos sociales de la modernización hasta el advenimiento de la crisis. Pero, si es fundamental una indagación acerca del paradigma del ajuste, es decir, del sustento de las políticas estatales destinadas a administrar la crisis, a fin de conocer de

que manera impiden el ejercicio de la soberanía popular en un contexto democrático.

5. La Gran Depresión de los treinta fue para América Latina otro periodo de crisis inducida principalmente por su inserción periférica en la división internacional del trabajo; más, de dicha crisis emergió una oleada de reformas sociales internas que dió por resultado una nueva funcionalidad del Estado y su correspondiente articulación con la sociedad civil.

El periodo de crisis por el que hoy atraviesan el Ecuador y toda América Latina es asimismo la expresión de una nueva modificación en la división internacional del trabajo, y, como tal, un proceso de redefinición de las funciones que debe desempeñar el Estado tanto en lo interno como en las relaciones del país con el resto del mundo. Indudablemente, las reformas que hoy tienen lugar de modo real, aunque poco perceptible en lo inmediato, carecen del atributo de la movilización social y del reformismo progresista y democratizante que se vió en los treinta y los cuarenta; pero, quiérase o no, son reformas estructurales que están llamadas a modificar el sentido de las políticas estatales, y ello hace indispensable un esfuerzo de teorización al respecto.

6. La crisis económica, los programas de ajuste y la recuperación de la democracia remiten, todas ellas a la cuestión del Estado. La arremetida neoliberal contra el "estado productor" y el redescubrimiento del antiguo debate sobre "capitalismo y democracia" (14) reflejan desde diversas posiciones teóricas e ideológicas la importancia que tiene esta entidad en el actual reordenamiento de la economía mundial.

Ningún Estado aparece en alguna parte sin una sociedad que lo constituya; existe y funciona de una manera determinada y no de otra cualquiera porque así lo configuran las fuerzas sociales, y porque su función es hacer patente el "modo de ser" de una sociedad en un contexto de espacio y tiempo, es decir, histórico. Es cierto que el Estado como síntesis de la diversidad de intereses y conductas de los individuos (ciudadanos) y organizaciones (corporaciones) que conforman la sociedad tiene bastante que ver con la economía, pues la función primaria de la vida social es la subsistencia (y su antípoda, la acumulación). No obstante, el reconocimiento de que lo político no es ajeno a lo económico, no significa que sea válido el reduccionismo economicista, es decir, aquel vicio del conocimiento científico que considera lo político como un efecto exclusivo de lo económico.

Desafortunadamente, esa percepción tradicionalmente atribuida al marxismo vulgar es hoy un rasgo generalizado del pensamiento político y una tesis destacada del pensamiento neo-conservador y sus asociados los economistas de formación neo-clásica.

Hay una diferencia esencial entre el Estado pre-capitalista, cuyo atributo primordial era la coacción autoritaria (extra-económica) para la apropiación del excedente económico, y el Estado moderno (capitalista) donde la producción mercantil del excedente no

(14) Algunos temas del debate contemporáneo, como la participación, la concertación y la emergencia de nuevos "actores" y movimientos sociales como objeto de las ciencias sociales son la consecuencia explicable del tránsito desde la dictadura hacia la democracia.

requiere de la coacción extra-económica. Ahora bien, el desarrollo capitalista (15) como proceso de transformación de las relaciones sociales, tanto en la base productiva como en los sistemas de valores (supraestructura) exige ciertamente determinados actos de voluntad política. En rigor, por la misma razón que la división del trabajo hace de la "sociedad" un ente colectivo cada vez más amplio y complejo pero disociado en sujetos atomizados (corporativos o no), el Estado debe reconstruir la cohesión y la organicidad del ser social más allá de regular las relaciones del mercado.

7. Tanto en el "centro" como en la "periferia" el Estado está presente y cumple determinadas funciones en cuanto a la regulación de la vida social en sentido amplio. Pero, ¿tiene el estado periférico el mismo carácter que el estado de los países centrales?; por consecuencia, es trasladable del centro a la periferia un mismo principio de racionalidad acerca de la política y de la relación entre "estado y sociedad civil" (políticas estatales)?

Hay una tendencia bastante común en el pensamiento social que concibe al Estado como un "instrumento" del que se pueden apropiar los distintos grupos sociales para sus propios fines, y que suele propiciar conductas políticas típicamente voluntaristas. Se asume que el Estado es un ente desprovisto de

(15) La noción de "desarrollo económico" aparece con la penetración de las relaciones mercantiles al proceso productivo y con la aceleración de la división del trabajo que introduce el progreso científico y tecnológico (revolución industrial). De ahí que la idea de progreso traducida a la idea de desarrollo sólo encuentre explicación económica como proceso de acumulación de capital (uso productivo del excedente y apropiación mercantil del excedente).

finés propios y que su carácter está determinado por las políticas públicas que se apliquen o dejen de aplicarse, y no por su función singular en el sistema de relaciones sociales. Si fuese así, tendría que admitirse que el Estado puede intervenir en la economía tanto como lo quisiera quien llegue a "apropiarse" de él, y de la misma manera que el abstencionismo del Estado podría llegar al extremo de dejar al mercado (y a la sociedad) sin ninguna mediación reguladora y coactiva (políticas estatales). Como se confunde al Estado con un "aparato", y se asume que puede estar al servicio del algún grupo social (clase o fracción de clase) con prescindencia de todos los demás grupos sociales, tendríamos que concluir en la imposibilidad histórica de la "crisis", puesto que la intervención (o la abstención) serían opcionales y no estarían condicionadas por las relaciones sociales (estructura económica) sobre las cuales se interviene o se deja intervenir. (16)

Es obvio que los "aparatos estatales", vale decir, la tecnoburocracia civil, los partidos políticos y los gobiernos, no son los organizadores de la sociedad sino las instancias de una estructura de poder a través de la cual se pactan (17) las normas y procedimientos que configuran el "interés general". Y, precisamente porque la gestión política de los estados contemporáneos es cada vez menos un producto de la intuición y

(16) Se debe subrayar que este modo de ver las cosas es frecuente en estudios (y textos inclusive) que, a pesar de sus diferencias teóricas e ideológicas, incurren en el vicio de interpretación de la realidad por sus apariencias. Así, por ejemplo, la reiterada invocación del carácter supuestamente "mixto" de la economía por el sólo hecho de que el Estado aparece en cierto momento como regulador de las relaciones de mercado y algunos aparatos estatales actúan como productores de servicios (bienes públicos).

voluntad personal de los gobernantes que el resultado de las acciones diseñadas por entes corporativos (18) conviene especificar los límites de la soberanía popular y el significado del "interés general" usualmente entendido como sinónimo de "consenso nacional".

8. En el mundo contemporáneo, ningún pueblo es absolutamente soberano "hasta el punto en que puede alterar las instituciones existentes, incluido el Estado y la propiedad, y asignar los recursos disponibles a todos los usos posibles" (19). Ningún Estado es la síntesis de una racionalidad colectiva originada exclusivamente por la acción de fuerzas sociales locales (internas), es decir, la sociedad civil vista como unidad nacional en sentido estricto. Hoy en día, el "interés general" que reconstruye la cohesión y la organicidad del ser social está determinado por la interacción (desigual) de un "núcleo endógeno" y una serie de factores exógenos que "muchas veces son mecanismos de seducción ideológica que de manera permanente y cotidiana

(17) Las instituciones políticas y jurídicas de un Estado son siempre el resultado de un consentimiento (implícito o explícito) de la sociedad; en ocasiones son fruto de la imposición arbitraria de algún grupo social, en otras del ejercicio democrático de la soberanía popular. No obstante, en ambas situaciones hay un ejercicio de poder que depende de las formas de participación (exclusión) en una estructura de poder y del nivel de conciencia y actividad de las fuerzas sociales que constituyen dicha estructura.

(18) La modernización del Estado significa -entre otros aspectos- una atribución cada vez mayor a las tecnoburocracias gubernamentales y de organismos multilaterales para la formulación de políticas. De igual manera proceden los conglomerados y corporaciones empresariales, así como los partidos políticos fundados en ideologías y las organizaciones gremiales.

(19) PRZEWORSKY y WALLERSTEIN (1986)

inciden en el comportamiento de los agentes económicos y en las conductas políticas, y que pueden actuar con mayor eficacia para erosionar o neutralizar el núcleo endógeno" (20).

9. La mayoría de las instituciones creadas a fines de la II Guerra Mundial para cohesionar el sistema de relaciones internacionales ya introdujeron modificaciones sustantivas al ámbito de la soberanía popular y nuevos criterios para definir el "interés general" en cuanto a las políticas estatales. La coordinación de las políticas monetarias y cambiarias para procurar el equilibrio de las balanzas de pagos y determinar la paridad oficial de las monedas en relación con el dólar de E.U.; los programas de cooperación para el desarrollo impulsados por agencias gubernamentales y por organismos multilaterales (v.g: el BIRF) que instauraron la modalidad del financiamiento condicionado de cierta clase de proyectos y, correlativamente, las pautas para su formulación y evaluación; el establecimiento de normas para la movilización internacional de capitales y la creación de condiciones institucionales y materiales (21) para inducir los procesos de "desarrollo económico y social"; en fin, el uso de la planificación global y sectorial para identificar prioridades de inversión y asignar los recursos son evidencias de

(20) cf: FAJNZYLBER (1983). El núcleo endógeno tiene que ver con la autodeterminación; su potencial es entendido como el resultado de una alianza de fuerzas sociales dotadas de memoria histórica, con una propuesta de transformación de la economía y la sociedad, una voluntad de afirmación nacional y un liderazgo efectivo sobre los sectores mayoritarios de la sociedad.

(21) Las condiciones institucionales son las llamadas "reformas estructurales" (agraria, fiscal, administrativa) encaminadas a modificar las relaciones de producción, en unos casos, y a "modernizar" ciertos aparatos estatales. Las condiciones materiales se refieren a las inversiones públicas en infraestructura para el desarrollo.

un nuevo sistema de valores sociales que se corresponde con la ampliación de la división internacional del trabajo y la interpretación de intereses, locales y externos.

10. Es posible que, desde una visión crítica del capitalismo, todos estos elementos sean indicios de la subordinación de la independencia del estado periférico a las necesidades de expansión planetaria del capital, y que -desde tal perspectiva- se descubra una supuesta determinación externa de las conductas políticas internas (22). Una lectura de tal orientación significaría que las políticas estatales del periodo desarrollista se identificaron estrictamente con el interés de alguna fracción de clase capitalista y, consecuentemente, que dichas políticas estatales no constituyeron la síntesis de una dinámica colectiva surgida del seno de la sociedad (y su base económica).

Curiosamente, desde un ángulo ideológico totalmente opuesto, la arremetida del neoliberalismo (23) consiste en un cuestionamiento de las políticas estatales "para el desarrollo" pues las considera instituciones perversas que impiden la eficiencia del

(22) En este sentido apuntan algunas interpretaciones de la "teoría de la dependencia" (CARDOSO, FALETTO (1969)), principalmente aquellas que critican las posiciones del marxismo ortodoxo (el cual, como se sabe, privilegia los factores internos).

(23) El pensamiento neoliberal (en lo económico) es la versión latinoamericana del pensamiento neoconservador norteamericano y europeo (en lo político). Como se verá más adelante constituyen una misma vertiente ideológica al servicio de un mismo proyecto político.

sistema al interferir en el mercado. (24)

En efecto, la propuesta de reordenamiento económico y social planteada por los neoliberales para enfrentar la crisis es bastante simple. La crisis -dicen- es un problema de ineficiencia en la asignación de recursos y éste tiene su origen en las dimensiones excesivas del poder estatal; hay un exceso de regulaciones burocráticas que han asfixiado al sistema de precios, y la "politización" del mercado es una consecuencia del exceso de demandas sociales; tales reivindicaciones exceden a la capacidad de respuesta de la economía y del Estado, lo cual intensifica las presiones inflacionarias. El mensaje implícito, como se puede apreciar a simple vista, es que la economía podría funcionar mejor si se "despolitiza" su gestión, lo que equivale a decir si se transfieren las decisiones fundamentales al mercado. La "governalidad de la crisis" dependerá, asimismo, de un sistema de conducción política que reduzca los excesos de democracia (25) y permita el equilibrio de la competencia (26).

(24) Según esta tesis, el mercado asigna los recursos mejor que las instituciones políticas (estatales); el Estado siempre es defectuoso, el mercado es perfectible. Basta que el Estado quiera hacer algo -es decir, que existan manifestaciones sociales de disconformidad con el "orden existente"- para que las expectativas que genera tal intención provoquen perturbaciones al mercado y hagan ineficiente la operación del sistema.

(25) Para los neoliberales, las demandas sociales no son consecuencia de la represión durante los regímenes autoritarios, sino de la restauración de los derechos constitucionales con la democracia.

(26) Según el pensamiento económico neoclásico, todo lo que hace el Estado implica transferencias de ingresos, de manera que el equilibrio resultante en un régimen de economía mixta difiere del equilibrio de competencia; éste es eficiente, aquel no lo es.

11. A despecho de lo que suele creerse, los ataques del neoliberalismo no apuntan exclusivamente al intervencionismo estatal en la economía; su arremetida ideológica -traducida en una propuesta política presentable, ya que busca el "equilibrio" y la "eficiencia"- es contra el fundamento de la soberanía popular, o sea, la autodeterminación, pues el quehacer político deja de ser la posibilidad de transformar el statu-quo de manera deliberada y explícita, y se convierte en un simple administrador del orden establecido por el mercado.

En qué consiste el "interés general" según la propuesta neoliberal?

Como se recordará, hasta la Gran Depresión de los treinta el Estado no intervenía en la economía; se limitaba a garantizar la operación del mercado. Desde una lectura de izquierda, los intereses económicos no influían en las decisiones del poder estatal; desde la derecha, el Estado no impedía la eficiencia del sistema. Al contrario, desde la institucionalización del poder regulador del Estado sobre el mercado, una y otra lecturas llevan a suponer que los ciudadanos ya no son soberanos, que el Estado actúa motivado por las presiones de grupos particulares (27) y que, al haber manipulación de intereses por parte de las burocracias estatales, no puede existir una racionalidad política acorde al "interés general" de la sociedad.

En su nueva versión, la crítica neoliberal no tiene como objetivo la función reguladora del poder estatal sobre el mercado, sino

(27) Para la lectura de izquierda, se trata de grupos empresariales; para la otra lectura son los administradores estatales.

su función productora de bienes públicos y el alcance de las políticas públicas. Más aún, su cuestionamiento principal es a la autonomía del Estado entendida como la capacidad institucional de señalar metas propias, tomar decisiones y ejecutarlas. Puesto que la "sociedad civil" es percibida solamente como "mercado", la autonomía estatal es una amenaza a la "soberanía popular" (y, por tanto, al "interés general") desde el instante en que las políticas estatales asignan recursos y ejercen atribuciones que expanden las actividades gubernamentales más allá de un óptimo económico y social que, indudablemente, no debería ser otro que el establecido en los programas de ajuste estructural diseñados por el FMI y el BIRF (28).

Puesto que el Estado es visto como un aparato tecnoburocrático que ha desarrollado su propio sistema de intereses, se asume entonces que ya no es el ente cohesionador del sistema global, sino un "actor" de comportamiento impredecible, pues -sobre todo en regímenes democráticos- puede ser penetrado por una diversidad de intereses (demandas corporativas) (29).

(28) Desde los acuerdos de Bretton Woods (1944) y la configuración de las instituciones coordinadoras de la economía mundial de la posguerra, el FMI asumió la responsabilidad de promover ajustes de corto plazo por el lado de la demanda; su objeto de preocupación fueron la balanza de pagos y la inflación. A su vez, el BIRF debía hacerse cargo de la promoción del crecimiento económico y el desarrollo, esto es, con una visión de mediano plazo y actuando sobre la oferta agregada y las variables "reales". La insuficiencia de los programas de ajuste por el lado de la demanda (FMI) y la imposibilidad de acometer en reformas estructurales (BIRF) por la falta de recursos de inversión ha llevado a la combinación de enfoques (condicionalidad cruzada) desde 1986; (cf.: MELLER (1988)).

(29) De ahí el conflicto entre los ajustes "ortodoxo" y "heterodoxo".

El "interés general" en un contexto de crisis de la economía mundial ya no puede ser el "desarrollo económico y social" en el sentido de ampliar los mercados locales y promover la penetración selectiva del capital transnacional en determinados sectores productivos (manufacturas y servicios); en su reemplazo, deberá ser la adecuación de la base productiva y de las estructuras de precios relativos al objetivo de generar excedentes comerciales, tanto para servir la deuda externa, cuanto para equilibrar las balanzas de pagos sin el concurso de capitales de préstamo (30).

C-IDEOLOGIA DE LA CRISIS Y POLITICAS ESTATALES

1. El manejo ideológico de la crisis (31) ha significado, como se dijo anteriormente, una mutilación del quehacer político. No solamente porque el futuro deja de ser aprehensible -como construcción racional y explícita de la autodeterminación nacional- sino también porque toda proposición alternativa que no concuerde con el "interés general" de la estrategia de ajuste estructural se considera irracional y, por tanto, es excluida del debate político.

(30) Es curioso que en la literatura económica sobre la crisis de la deuda no se subraye el papel activo que tuvieron los neoliberales en promover la "apertura" de los mercados de capitales (endeudamiento irrestricto) con el argumento de que el mercado era más eficiente; hoy critican la ineficiencia de la deuda.

(31) Hay un "discurso oficial" constituido no solamente por los informes gubernamentales, sino también por la opinión de los organismos multilaterales, las opiniones de los dirigentes políticos y empresariales y -por qué no decirlo- algunas interpretaciones generalmente aceptadas de los científicos sociales, que no ven de la crisis más que sus manifestaciones inmediatas.

2. El interés general correspondiente al período de modernización ("desarrollo económico y social") no estuvo exento de limitaciones y defectos; no obstante, permitía a cada país la posibilidad de ensayar políticas estatales (internas) apropiadas a su dinámica social, sin perjuicio de sujetarse a las restricciones del orden económico internacional.

Hoy, es bastante discutible que el criterio del "interés general" que llevan consigo los programas de ajuste estructural permita márgenes de flexibilidad para las políticas estatales, particularmente en lo que respecta a los problemas sociales; su visión instrumentalista y unidimensional es de tal naturaleza que inclusive ha desterrado la separación metodológica entre "lo económico" y "lo social", es decir, la función compensatoria que se atribuyó a las políticas sociales en la década de los setenta (32).

3. Esta constatación (33) tiene mayor trascendencia en una coyuntura política caracterizada por la recuperación de las formas democráticas de administración del Estado y la necesidad

(32) A partir de los setenta, la noción de planificación social y de política social fueron incorporadas al aparato estatal para corregir los efectos no-deseados de la dinámica de la acumulación, y en ese sentido desempeñaron una función compensatoria, subordinada a lo económico.

(33) Desde la "moratoria" mexicana de 1982 todas las recetas y experimentos aplicados en las más amplia diversidad de contextos institucionales y situaciones políticas se sitúan en la "administración de la coyuntura"; aún las experiencias "heterodoxas" (encaminadas a controlar la inflación) no abordan el problema social como reconocimiento de temas específicos, sino en la misma perspectiva "instrumentalista" de precios e ingresos en el sector moderno de la economía.

de promover la participación conciente y organizada de las fuerzas sociales internas con vistas a la consolidación de sus instituciones.

A diferencia de los regimenes autocráticos, los sistemas democráticos se caracterizan por admitir la negociación colectiva entre fuerzas sociales con intereses opuestos y propiciar, dentro de un marco institucional formal (34), algún tipo de participación -indirecta, por cierto- en las decisiones del Estado. Cómo enfrentar el problema social agravado por la crisis y el ajuste si el "interés general" incorporado y legitimado por el Estado no favorece la aplicación de políticas estatales compensatorias? Cómo elaborar una propuesta de ordenamiento social alternativo al "orden existente" si la ideología de la crisis es unidimensional y excluyente?

4. Debe reconocerse que la ausencia de hipótesis explícitas sobre algún "orden deseable" superior al "orden existente" se debe en gran parte al bloqueo ideológico inducido por una manera de ver la crisis ("discurso oficial") y por la falta de un referente conceptual distinto a la interpretación economicista de los desequilibrios.

En efecto, cuando el diagnóstico de la crisis se inscribe en las verdades de la teoría económica, el único "interés general"

(34) Todo sistema democrático admite calificativos. La democracia es una idea social, y como toda producción de pensamiento social que tiene lugar dentro de procesos temporales y locales, el "deber ser" que lleva consigo sólo puede expresarse simbólicamente con calificativos. Empero, lo de "formal" es un vicio semántico pues toda democracia es formal, salvo que en alguna parte, alguna vez, haya habido una democracia "informal".

posible es uno que corresponde a los apremios del corto plazo. Las políticas estatales (y los cuestionamientos a ellas) no tienen otro referente conceptual que el desequilibrio existente y la necesidad de corregirlo con medios instrumentales (35). "Orden o caos" es la consigna del pensamiento neo-liberal. Puesto que la teoría económica asume que lo único racional es el equilibrio; ergo, la presencia de desequilibrios presupone inmediatamente alguna irracionalidad en el comportamiento colectivo y en la conducta del Estado.

5. Como la visión dominante del significado de la crisis es el desequilibrio, no es de extrañarse que la única discusión acerca del sentido de la política gire alrededor de los tipos de cambio, las tasas de interés, el déficit fiscal, los niveles de precios, la "confianza" de los empresarios; y que, dentro de tal racionalismo, la amplia mayoría de ciudadanos, incluidas las élites políticas, no puedan participar democráticamente en un debate que aparece ante la opinión común como cuestión de especialistas.

Esto tiene una implicación directa con la eficacia de las instituciones democráticas, particularmente en su dimensión participativa. Participar implica dos condiciones: el derecho a ser admitido a la discusión de un asunto para emitir una opinión, y el compromiso correlativo de que se tome en cuenta dicha

(35) En rigor, en esto consiste la inutilidad política del debate entre "ortodoxos" y "heterodoxos". Reducida la realidad social a un mundo de desequilibrios sin una visión global y de largo plazo, parece lógico que los programas heterodoxos tengan una eficacia efímera ya que no son funcionales al "interés general" definido desde la visión ortodoxa (neoclásica y monetarista).

opinión al momento de procesar una decisión colectiva (36); a su vez, la democracia -como una forma de ejercicio del poder- implica una modalidad de procesamiento de las decisiones políticas.

Así, pues, en la medida de que el "discurso oficial" no permita ver la crisis y discutir los programas de ajuste más allá de los desajustes de ciertas variables con criterios de racionalidad formal (37), la técnica continuará prevaleciendo sobre los valores; y, las políticas estatales, en tanto sigan inscritas en el estrecho ámbito del instrumentalismo, seguirán siendo fuente de actitudes autoritarias en un contexto de "democracia restringida". (38)

(36) Se participa para alcanzar con los demás -o a través de los demás- determinados objetivos. "La participación constituye un método y un medio de profundización democrática y no un fin en sí misma. No se participa por participar, sino para hacer efectivos los cambios sociales, para lograr el progreso de la comunidad, para que se consideren las aspiraciones e intereses populares, y para crear un tejido social que permita la consolidación del sistema democrático". (cf.: HURTADO (1980))

(37) Weber hizo oportunamente la distinción entre una racionalidad formal o instrumental y una racionalidad de los fines o sustantiva; la primera es un proceso de invención cultural en torno a la acción del hombre y supone la existencia de objetivos y fines previamente definidos. La invención cultural vinculada a los fines produce los sistemas de valores, que a diferencia de la "técnica" no tienen una validez universal tan amplia y difundida. (cf.: FURTADO (1983)).

(38) CUEVA (1988) se refiere a las "democracias restringidas de América Latina", como consecuencia de "una lógica perversa que en lugar de buscar soluciones objetivas a una crisis que no deja de ahondarse, trataría de tornarla controlable limitando las expectativas y esperanzas de las masas."

6. Desde luego, sería trivial repetir una vez más que el "problema es político". Ningún proceso político se construye a partir de irrealidades, y en el mundo contemporáneo ninguna utopía es legítima si no se sustenta en el conocimiento de lo real.

La cuestión de fondo no es el uso de instrumentos técnicos para enfrentar cierta clase de problemas sociales (39), sino la falta de correspondencia entre las "exigencias racionales del ajuste" (40) y las "exigencias de realización histórica" de un ser social complejo y multidimensional, para el cual el ejercicio de la autodeterminación supone la construcción -también racional- de una síntesis entre la cultura, la economía y la política (41).

Desafortunadamente, no basta con reivindicar la revalorización de lo político frente a lo económico. Buena parte de la crisis de hoy es también la crisis de un modo de pensar, y no parece probable que se pueda romper la continuidad del presente si el proceso de "invención cultural" (42) es condenado a progresar solamente en el dominio de la técnica y no incursiona en el dominio de los valores.

(39) Nadie podría cuestionar la íntima vinculación entre desequilibrios macroeconómicos de corto plazo para adecuar la conducta de los agentes económicos, privados y públicos, a una racionalidad global (interés general) definida como equilibrio de corto plazo. No obstante, las políticas económicas no se agotan en la "administración de la coyuntura"; también deben preocuparse por el crecimiento global y sectorial, la creación de fuentes de trabajo, la redistribución del ingreso, y todo ello trasciende la coyuntura inmediata.

(40) Esto es, una visión unidimensional y globalizante en la cual las relaciones sociales sólo son relaciones de mercado y éstas relaciones de cosas entre sí.

(41) FAJNZYLBER (op.cit) señala que el ejercicio de la autodeterminación debería significar el tránsito desde la "imitación grotesca" al "aprendizaje creativo".

(42) FURTADO, op. cit.

D-QUE HACER CON LA CRISIS?: AGENDA PARA EL DEBATE

1. La mayoría de las evaluaciones de los efectos de la crisis han privilegiado los aspectos económicos. Un indicador relevante es el debilitamiento de la capacidad productiva expresado en las tasas de crecimiento del producto social. En efecto, mientras la tasa media anual de crecimiento del PIB durante el período 1965-1980 fue del 8.7% anual, la del período 1980-1986 apenas alcanza el 1.8%. El sector agropecuario que experimentó una modesta expansión del 3.4% en el primer período sólo registra una tasa media del 1% en los ochenta. El sector servicios que ha sido el mayor generador de empleo, no llega al 1% en los años ochenta en contraste con el 7.6% del período anterior.

El consumo privado que tuvo una expansión anual media del 6.8% entre 1965 y 1980 solamente ha variado en el 1.2% anual entre 1980 y 1986. El gasto de las administraciones públicas ha caído en el 1.9% anual durante los últimos seis años, frente a una expansión del 12.2% anual entre 1965 y 1980.

En 1972 los gastos en educación representaron el 27.5% de los gastos totales del gobierno central; en 1986 habían descendido al 24.5%. Los gastos de salud, en cambio, aumentaron del 4.5% al 7.3%, dentro de un cuadro alarmante de deterioro de los indicadores de morbilidad y mortalidad infantiles, así como de recrudecimiento, en unos casos, y de reaparición, en otros, de epidemias y enfermedades endémicas.

Frente a una tasa de desocupación abierta que no llegaba al 6% de la PEA en los años setenta, la tasa de 1987 superó el 13%. La participación de los asalariados en la renta nacional ha caído

del 26% en 1980 al 21% en 1985, principalmente en agricultura, manufacturas y construcción. Al mismo tiempo el gasto social del Presupuesto General del Estado disminuye su participación en el total del 40% en 1980 al 30% en 1987.

2. Una publicación muy reciente (43) dice lo siguiente: "La recesión que vive el país desde 1980 y las políticas de ajuste que se han adoptado para enfrentarla han afectado básicamente a los grupos más pobres de la sociedad, tanto de las áreas rurales como urbanas (...). Los niños menores de cuatro años que pertenecen a los hogares más afectados por la crisis son aproximadamente 600.000 en las áreas rurales y 500.000 en las áreas urbanas (...). Son niños que forman parte de familias que viven en pobreza crítica y que consecuentemente tienen una alta probabilidad de morir antes de cumplir un año por causas prevenibles, si sobreviven no tendrán nutrición adecuada y enfrentarán serios problemas en su desarrollo. Crecerán en un ambiente de deprivación afectiva y muchos de ellos estarán expuestos al encierro diario y la violencia física en el hogar y en la escuela."

"La capacidad nacional de producir alimentos está en crisis, (porque) está asociada al debilitamiento de las economías campesinas y a la desigual distribución de la tierra. Paradójicamente se han fortalecido sectores agrícolas de medianos y grandes propietarios dedicados a la ganadería, la producción de materias primas para la industria y bienes agrícolas para la exportación."

El deterioro de las condiciones de vida para la gran mayoría de la población ecuatoriana tiene las siguientes consecuencias:

causas de muerte prevenibles, asociadas a la pobreza; prevalencia de anemias nutricionales graves particularmente en los niños; estancamiento de las tasas de mortalidad infantil; aumento del número de hogares con mujeres jefes de hogar y, por tanto, disminución del tiempo dedicado por la madre al cuidado de los niños; y, masificación del trabajo infantil y presencia creciente de niños sin hogar o niños abandonados. (44)

3. Qué piensa la colectividad ecuatoriana acerca del Estado y los problemas sociales?

En la "Consulta sobre temas fundamentales del desarrollo nacional" (CONADE, 1987) solamente el 8% de las entidades entrevistadas consideraron que el Estado debe ser generador de la justicia social y redistribuidor de la riqueza y el ingreso; en cambio, el 18% de los entrevistados -incluidos en este grupo los partidos políticos y las Fuerzas Armadas- respondieron que el sector público debe ejercitar la planificación indicativa, tener bajo su responsabilidad las áreas estratégicas del desarrollo nacional y brindar su apoyo a la empresa privada.

Interrogados acerca de cuáles deben ser las tareas indelegables que debe cumplir el Estado, el 13% de los entrevistados se inclinaron por una concepción próxima a la noción de Estado

(43) UNICEF (1988): "La Crisis, efectos en niños y mujeres ecuatorianos"

(44) UNICEF, OPCIT p.65-66

tradicional (45); otro 10% se refirieron a la "atención preferente" de la educación, la salud y la vivienda. Ante otra pregunta, (qué actividades debería transferir a los particulares), el 11% respondieron que además de transferir las empresas estatales y el manejo del turismo internacional, el Estado debería transferir "las actividades relativas a la educación"; y, el 8% que debería transferir "los servicios de educación, salud y seguridad social, los medios de transporte en poder del Estado, ENAC, ENPROVIT, las fábricas de cemento y los ingenios azucareros".

4. Cuáles son las proyecciones de la crisis? En su informe más reciente (46), el Banco Mundial anota que hasta fines de siglo la población ecuatoriana crecerá a una tasa anual de 2.4% y que, en el mismo lapso, el crecimiento de la fuerza de trabajo será de 2.9% anual. El mismo informe señala que el Ecuador -incluido en el conjunto de 17 países muy endeudados (47)- podría alcanzar una tasa de crecimiento del PIB real de 1.7% anual (entre 1987 y 1995), en la hipótesis básica de que los países industriales pudieran crecer al 2.9% anual y el conjunto de países en desarrollo al 3.9% anual.

(45) "Perfeccionamiento del marco legal, conducción de las relaciones externas, defensa nacional, prestación de servicios básicos, dotación de infraestructura, administración de justicia, planificación a largo plazo de la economía y definición de la política económica." p.3

(46) BANCO MUNDIAL (1988): "Informe sobre el desarrollo mundial, 1988"

(47) Los cinco países del Grupo Andino, Argentina, Brasil, Costa Rica, Costa de Marfil, Chile, Filipinas, Jamaica, Marruecos, México, Nigeria, Uruguay y Yugoslavia.

5. En otro documento (48), que recoge la opinión de los especialistas del Banco Mundial se comenta el "futuro de la deuda" en los siguientes términos:

"Como la crisis de la deuda empezó en 1982, las proyecciones del personal del Banco han demostrado de modo consecuente que casi todos los países de medianos ingresos fuertemente endeudados podrían reanudar el crecimiento a tasas satisfactorias, reduciendo al mismo tiempo sus coeficientes de servicio de la deuda, siempre que hagan esfuerzos razonables por ajustarse y siempre que puedan tener a su disposición nuevos y adecuados flujos de fondos, y siempre que el medio económico externo no se empeore inesperadamente."

"Para salirse de su endeudamiento, los países fuertemente endeudados deben, según el Banco, sostener una tasa de crecimiento del 4-5 por ciento anual durante los próximos 5 a 7 años."

6. La vocación neoliberal de los programas de ajuste para enfrentar la crisis se manifiesta en un discurso unidimensional de la economía que, cuando se refiere a la escasez, sólo percibe la "escasez de divisas". No se interesa por los problemas sociales, los cuales deberían ser resueltos por el mercado. Pero, en cualquier lugar del mundo, cuando las decisiones sociales fundamentales han sido dejadas al mercado, de ello no ha resultado otra cosa que la degradación de la vida humana.

Los programas de ajuste han logrado reducir el gasto interno, al extremo de que la transferencia neta de recursos al exterior entre 1984 y 1986 superó el 4% del PIB y el 26% de las exportaciones, pero no han afectado el nivel de vida de los estratos superiores, ni han modificado los patrones de consumo privilegiado.

(48) BOCK, David R.: "El papel del banco en la solución de la crisis de la deuda". En: FINANZAS Y DESARROLLO, Junio 1988 (p.7)

Es verificable que durante la crisis una parte significativa del gasto interno (público y privado) se ha destinado a reproducir y profundizar las desigualdades sociales. La interpretación corriente suele justificar las decisiones de gasto suntuario por la necesidad de sostener un nivel de actividad y de empleo mínimos mediante el aprovechamiento del poder de compra de los estratos de altos ingresos. Este reflejo de la ideología dominante se introduce en la conciencia social, que así llega a admitir la injusticia distributiva como una forma natural y racional a la vez de asignación de recursos.

Ocurre, sin embargo, que esta dinámica del gasto privado provoca nuevas deformaciones sociales a través del gasto público, porque tanto el gobierno central como los gobiernos locales encaminan sus propias decisiones de gasto en la misma dirección.

7. La reducción de las desigualdades sociales sólo es posible si las políticas estatales asumen la firme determinación de impedir su reproducción, y si en la conciencia colectiva se desarrolla un esfuerzo de persuasión para erradicar las deformaciones que la conducta de pocos introduce en la vida social.

El problema de la desigualdad social fue tratado durante mucho tiempo por las políticas estatales desde una doble perspectiva. De una parte, como una cuestión de reparto inequitativo de las oportunidades de bienestar, para enfrentar lo cual se aplicaron políticas de ingresos; de otra parte como insuficiencia de fuentes de trabajo que dependía, a su vez, de la insuficiencia de inversiones. En ambos enfoques estaba implícita una teoría clásica del crecimiento basado en la creación de empleos, razón por la cual las políticas compensatorias interpretaron la

inequidad en esa dirección. La experiencia reciente ha corroborado que ninguna política de gasto puede operar independientemente de una determinada estructura de distribución del ingreso. Si el proceso de ajuste de los últimos años ha concentrado el ingreso y comprimido la masa salarial, es legítimo señalar que una brusca expansión del gasto no va a modificar la estructura del empleo ni reducir las desigualdades sociales a menos que se actúe deliberadamente sobre la composición de la canasta de bienes fundamentales y la estructura de la oferta, de manera simultánea.

8. Cuando las políticas estatales han procedido a eliminar subsidios, liberar precios, reducir las oportunidades de empleo y concentrar el ingreso, es de suponer que los hábitos de consumo anteriores al ajuste han sido modificados de dos maneras: por una lógica elemental de supervivencia popular, la demanda de los estratos inferiores se vuelve errática, tanto más si la reducción del gasto social hizo que la subsistencia dependiera más de los ingresos monetarios y menos de las prestaciones no monetarias (servicios básicos); y, por la producción de bienes de alto precio y los efectos deformadores de la publicidad destinados a los grupos de altos ingresos.

Por ello, la hipótesis de una política alternativa de reactivación que no llegare a sustentarse en un reconocimiento previo de los efectos del ajuste anterior es cuestionable.

9. En las actuales circunstancias, las demandas básicas de la población no son otras que el "derecho a la vida" expresado en la necesidad de: ocupación remunerada, digna y estable;

oportunidades para acceder a un mínimo de condiciones de vida; seguridad y posibilidad de expresar sus necesidades y aspiraciones. Si el sistema político desea la plena vigencia de la democracia, las exigencias economicistas del ajuste están en contradicción con las demandas básicas de la población.



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

Tema II: Políticas de Desarrollo Social

Documentos de:

Simón Pachano
José Almeida
Lautaro Ojeda
Dolores Padilla
Juan Enrique Miquel
Susana Balarezo

LAS POLITICAS SOCIALES ANTE LA CRISIS

Simon Pachano
Instituto de Estudios Ecuatorianos

Quito, Agosto de 1988

1.- Ajuste y fragmentación.

El tema de la crisis se ha convertido en lugar común en el análisis de la problemática latinoamericana durante los últimos diez años. Cualquier referencia a sus aspectos económicos, sociales y políticos, así como a la formulación de estrategias, parte necesariamente de la constatación de aquella situación, buscando con esto enfatizar en el carácter claramente diferenciado con relación a lo que se había observado en décadas anteriores.

Parecería que la alusión a la crisis tiene, muchas veces, más de justificación de la incapacidad de actuar sobre ella que de real intención de comprenderla y superarla. Se podría decir que, en otras ocasiones, aquella insistencia oculta la imposibilidad de diseñar otras políticas que no sean las tradicionales u ortodoxas, con su inevitable costo social. En cualquiera de estos casos, la referencia a la crisis se remite y mantiene en un nivel estrictamente económico y, por ello, las soluciones que se plantean no rebasan ese nivel.

Esto ha llevado a dos resultados claramente observables en el conjunto de países latinoamericanos: por un lado, que se adopte una concepción excluyente de la situación de crisis, en la que no tienen cabida muchos de sus componentes (especialmente los de carácter social); por otro lado, que se planteen políticas que, al partir de una visión fragmentada, necesariamente son parciales y desembocan en resultados no esperados, muchas veces antagónicos a los que se buscaban.

La situación final a que se ha arribado muestra, como característica central, la agudización de los problemas que se identificaron inicialmente. Es decir, las acciones emprendidas para enfrentar y combatir a la

crisis han terminado, en la generalidad de los casos, por mantenerla cuando no por agudizarla. Ciertamente, esto no significa desconocer la validez de determinadas intervenciones sectoriales, de programas específicos que han atacado algunos de los aspectos conflictivos y que han resultado exitosos en su aplicación. Pero, ese mismo carácter sectorial o esa particularidad de una u otra acción, hablan claramente del margen estrecho en que se mueven y de la poca incidencia que tienen en el conjunto de la sociedad.

Difícilmente puede ser de otra manera: inscritas como están en un contexto adverso, aquellas acciones poco pueden ofrecer en términos globales. Se trata, en el mejor de los casos, de acciones que terminan (y muchas veces comienzan) por ser esfuerzos aislados, paliativos que buscan soluciones parciales a problemas globales. Son, en la mayoría de casos, intervenciones que buscan lavar la sucia cara de las llamadas políticas de ajuste. Por ello, su contrapartida es el discurso no exento de cinismo que ve como inevitable un alto costo social en la aplicación de aquellas políticas.

Sin embargo, el problema no radica solamente en ese carácter parcial y fragmentario de las políticas: se trata, en realidad, de la concepción que está presente desde el inicio, desde su formulación misma. No es solamente la débil e inacabada aplicación de una bien intencionada estrategia: en esta, en su propia concepción no existen los componentes que permitan esperar una reversión de las condiciones imperantes. En términos concretos, no existe en la políticas de ajuste, con que se pretende enfrentar la crisis, una consideración de los aspectos sociales.

Cuando se alude a ellos se lo hace señalando la inevitabilidad de su agudización y augurando un mañana, cada vez más lejano, para comenzar a pensar en su solución. En los casos más extremos, los más ceñidos a la ortoxia neoliberal, se deja su solución a las fuerzas incontenibles e indescifrables del mercado. Se dice (y habría que preguntarse si en verdad así se lo cree) que una vez que esas fuerzas actúen libremente, aquellos problemas encontrarán su solución. Es, obviamente, la vía más adecuada para eludirlos, para no considerarlos

como verdaderos problemas.

Pero, aún sin hacer referencia a aquellas posiciones extremas, es un hecho que la eludición de lo social está presente en el conjunto de políticas que se han diseñado en América Latina en estos años. La tan reiterada alternativa entre estabilización y reactivación, oculta parcialmente aquel no reconocimiento de una problemática presente cada vez con más fuerza en estos países. No se asume, en esa alternativa, que existe una real imposibilidad de superar la crisis si no se cuenta con el diseño de políticas que reviertan la situación en la que se mantienen los grupos mayoritarios de la población.

Evidentemente, el problema es tanto más grave cuanto más se privilegie la estabilización en detrimento de la reactivación. No obstante, el solo planteamiento de esta última alternativa no constituye garantía de reversión del contexto planteado. Ello, básicamente porque la propia agudización de la crisis ha determinado que las condiciones iniciales muestren una profundización en sus aspectos negativos. Los índices de pobreza crítica, de población en situación de riesgo, de débil o nula incorporación a la economía moderna y, consiguientemente, de presencia del llamado sector informal, han mostrado incrementos antes no conocidos. Esto ha creado una situación en la que ya no es posible pensar en una reactivación a partir del manejo y control de las variables económicas tradicionales.

Podría afirmarse, en términos generales, que la aplicación de políticas de ajuste -como las que se han impulsado en la mayor parte de países latinoamericanos- no sólo ha tendido a agudizar los problemas que se encontraban inicialmente, sino que también ha coadyuvado en la fragmentación de la sociedad. Las brechas que se observan entre los diversos sectores sociales son ahora -según lo muestra la mayor parte de estudios que se han sobre el tema- mucho más profundas que en los inicios de la crisis y que antes de la aplicación de las políticas de ajuste.

Pero, la fragmentación de la sociedad no se manifiesta solamente en la ampliación y profundización

de esas brechas. Ella aparece sobre todo en la pérdida de los valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria. Cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos que, si bien son económica y socialmente diferenciados, en algún momento (y en unos países más que en otros) pudieron mantener una cierta identidad comunitaria. Visto de otra manera, la crisis y las soluciones que se han intentado para superarla han devenido en formas de atomización de la sociedad, donde la individualización es la única característica general.

De hecho, los países latinoamericanos presentaban históricamente profundas diferencias sociales a su interior. La herencia que ellos habían recibido era de desigualdades e injusticias, lo que llevó a que, desde aproximadamente los años veinte, se diera una corriente reformista que se expresaba bajo la forma de políticas de redistribución del ingreso y de combate a la miseria. Independientemente del resultado de estas, lo cierto es que ellas marcaron la pauta de la intervención estatal hasta los setenta, cuando se comienzan a sentir los primeros estragos de la crisis y se las sustituye por las medidas de ajuste. Los objetivos del desarrollo dejan su lugar a los de la estabilización.

Aún cuando no se la explicita, dentro de esa concepción está planteada como meta primordial la de la administración de la crisis. Ello implica que los receptores de las políticas estatales ya no son los grupos mayoritarios de la población -como fúgazmente se había pensado, en la época de bonanza- sino las pequeñas cúpulas empresariales. Por lo menos, si no son los receptores directos, son los interlocutores que definen la ruta que aquellas deben seguir.

Las políticas de redistribución y de bienestar pasan a ocupar un segundo plano: son relegadas para el futuro que vendrá cuando se hayan logrado los objetivos de ajuste económico. Es más importante, en esa forma de acercarse al problema, asegurar tasas de interés aceptables para los empresarios que incorporar a amplios grupos sociales a los beneficios de la economía formal. Con ello, la herencia histórica de injusticia, miseria y marginamiento se agudiza.

2.- Democratización en la crisis.

No deja de aparecer como un dato interesante y paradójico el hecho de que toda esta situación tenga lugar en un momento en que se plantea la democratización en la mayoría de países del continente. Podría pensarse, a partir de esto, que las soluciones propuestas incluyen necesariamente un mayor grado de participación política, económica y social de la población. O, cuando menos, podría suponerse que aquellas medidas buscan consolidar, en el plano de la economía (ya que es allí donde actúan preferentemente), el sistema democrático, esto es, crear las condiciones materiales para su preservación. Es decir, cabría prever la presencia de una voluntad política para incorporar al conjunto de la población en la construcción y consolidación del sistema democrático.

Por consiguiente, el marco establecido por los procesos políticos que se viven en el continente podría aparecer como un imperativo adicional para la resolución de los problemas sociales. En la medida en que esa resolución implica necesariamente integración y participación, es sin lugar a dudas una condición sine qua non para lograr el objetivo de democratización. Sin embargo, no siempre han marchado en conjunto esos dos procesos y, por el contrario, han seguido caminos muchas veces divergentes cuando no contrapuestos: la resolución de los problemas sociales no ha ido necesariamente de la mano de la democracia.

El afianzamiento de la democracia no ha radicado, de esta manera, en su profundización en la sociedad. Ha dependido mucho más de su perfeccionamiento jurídico, de sus elementos formales, que de su enraizamiento en aquellos grupos sociales que, por propia necesidad, podrían constituirse en sus principales puntales. Estos sectores, enfrentados a una lucha por la sobrevivencia cotidiana, ven como algo ajeno un ordenamiento que se presenta como incapaz de resolver sus problemas más acuciantes e inmediatos.

En el caso ecuatoriano, esto se manifiesta con mucha fuerza por la presencia de un elemento que ha caracterizado el retorno al sistema constitucional: el evidente agotamiento del modelo de exportación basado en

el petroleo. Este permitio, anteriormente, consolidar un estado que podia, a través del manejo de la renta petrolera, intervenir activamente en la sociedad. Su presencia se manifestó no solamente como un ente regulador e inclusive distribuidor de excedente, sino sobre todo como un impulsor de procesos de desarrollo social.

Esto significo que, desde la sociedad, se viera al estado como el elemento activo hacia el cual se debía recurrir para el logro de los objetivos propios de cada uno de los sectores que la conforman. Esto -que aparece casi como inevitable en países de débil cohesión social como es el Ecuador- se magnificaba debido a la capacidad redistributiva que asumia el estado. Como resultado final se encontraba un estado que, a más de las funciones de control, regulación y arbitraje, tenia las de organización de la sociedad.

Inicialmente, esto le conferia una fuerza antes desconocida ya que por vez primera en su historia tenia el control de la principal fuente de riqueza. A partir de ello pudo desencadenar procesos de "construcción de sociedad", en el sentido de impulsar el surgimiento y consolidación de nuevos sectores sociales, así como acciones de reordenamiento social, al amparo de las actividades que se iban desarrollando. Pero, muy pronto esto significó su propio talón de Aquiles, en cuanto se habia transformado en el único referente de esos nuevos sectores y de los existentes con anterioridad. Al asumir un papel tan activo en la sociedad, este era visto como la piedra de toque ante la cual debian plantearse todos los requerimientos y demandas propios de un agitado periodo de cambios.

En un momento de auge económico ello no aparecia como un problema, ya que existian los recursos suficientes para responder a las demandas sociales. Es más, podian impulsarse desde las mismas esferas estatales -como en efecto se lo hizo- acciones que desencadenaban procesos sociales progresivos. Pero, esto implicaba convertir al estado en un actor de mucha importancia dentro del nuevo ordenamiento social que se iba delineando, lo que planteaba un problema bastante serio en momentos de crisis.

En efecto, la consolidación de este modelo, dentro del contexto de crisis que se comenzó a vivir en los ochenta, tuvo en la fragilidad del ordenamiento constitucional uno de sus resultados más evidentes. Esto era inevitable debido a dos elementos que se conjugaban: por una parte, como se ha señalado antes, la democracia no se había enraizado en los sectores sociales que más la necesitan y, consecuentemente, que habrían mostrado mayor disponibilidad para mantenerla y profundizarla; por otra parte, había un verdadero asedio de la sociedad sobre el Estado (que, a su vez, dentro de ese modelo, constituye el eje de ese ordenamiento).

Sin embargo, y quizás por un simple acto de sobrevivencia, ese Estado comenzó a establecer distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político. Cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de decisiones. Esto ha conducido a la agudización de la ya citada fragilidad de la democracia, a la vez que ha llevado a que la misma sociedad comience a desarrollar formas autónomas de solución de sus problemas. En su conjunto, esto conforma una situación en la que la característica más sobresaliente es la despolitización de la sociedad, en cuanto el planteamiento de sus problemas y las soluciones que se proponen no acceden al nivel de lo político.

Esto ha determinado el surgimiento de dos características de la nueva situación: por un lado, las políticas estatales han mostrado un andar errático que se origina en la ausencia de un referente concreto y de una constante interlocución con la sociedad; por otro lado, esta ha optado por buscar soluciones propias a sus problemas, sin que ello signifique necesariamente que se ha eliminado la presión sobre el Estado. Esta sigue ejerciéndose, pero es cada vez menos exitosa debido a los dos elementos citados: la crisis, que reduce el margen de acción, y el aislamiento del sistema político, que obliga a buscar caminos alternativos.

El problema central y más grave de todo esto es que el sistema democrático va dejando de ser tal, para convertirse únicamente en un ordenamiento

constitucional. La ausencia de anclaje en la sociedad, el nulo o escaso enraizamiento en todos y cada uno de los sectores sociales, llevan a que ese ordenamiento dependa de más en más de las normas jurídicas que de la voluntad social para preservarlo. A eso es a lo que se alude cuando se habla de fragilidad y cuando se señala que la democracia aparece como algo ajeno para grandes conjuntos sociales.

Evidentemente, la superación de esa situación no es asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde allí. Pero tampoco es tarea aislada de la sociedad y de sus componentes: es un movimiento conjunto que debe darse en una constante interlocución entre esos dos niveles. No se trata solamente, como se pudo haber pensado en los momentos de auge, de proponer políticas que tiendan a anticiparse a las demandas de la sociedad: es necesario partir de la premisa de que es imprescindible una nueva concepción tanto en la elaboración como en la aplicación de políticas.

Esta concepción debe partir de la aceptación de que se está frente a una nueva situación, tanto en lo que hace referencia a las condiciones materiales como a las formas que ha ido desarrollando la sociedad para dar solución a sus propios problemas. Además, debe reconocer como punto de partida al fracaso de las políticas de ajuste, no sólo en cuanto ellas se han mostrado incapaces de cumplir (e inclusive de plantearse) objetivos en el plano social, sino fundamentalmente en tanto significan un impedimento para la construcción democrática.

En efecto, algo que aparece con claridad meridiana a la luz de la experiencia latinoamericana, en general y ecuatoriana, en particular, es que las políticas de ajuste se constituyen en un obstáculo para la profundización de los procesos de democratización. La experiencia vivida en los últimos cuatro años en Ecuador, donde se busco a toda costa implantar un modelo de ese tipo, es el mejor indicador de aquella relación: la exclusión que implica necesaria e inevitablemente la aplicación de esas políticas, no puede darse si no es bajo un modelo autoritario. En consecuencia, ellas no

solo atentan contra la profundización de la democracia, sino inclusive contra su mantenimiento.

El riesgo mas grave, luego de experiencias de esta naturaleza, es un encierro en el estrecho marco de las normas jurídicas. El Estado y el sistema político en su conjunto, salen duramente golpeados, debido a que han sido sometidos a una presión demasiado fuerte para que puedan adaptarse al modelo autoritario. Además, salen debilitados debido al creciente aislamiento con respecto a la sociedad, que es otra de las condiciones mínimas de funcionamiento del modelo. La restauración de las normas jurídicas se ve, entonces, como el objetivo central para lograr la recuperación del convivir democrático.

Sin embargo, aquella recuperación plantea retos que rebasan ampliamente lo jurídico. Exige medidas como las señaladas mas arriba, que impliquen una restauración de los mecanismos de comunicación que se habian establecido entre el Estado y la sociedad. Exige eliminar la concepción paternalista y asistencialista que, de manera aparentemente paradójica, estructura el autoritarismo. Exige, en fin, comprender que los componentes sociales no son solamente un añadido que se puede o no poner a las políticas económicas, ni que son únicamente medidas que, en el mejor de los casos, benefician a determinados grupos sociales: son fundamentalmente elementos claves e ineludibles de un verdadero proceso de democratización.

3.- Del bienestar al desarrollo

La idea global que guió a la acción estatal durante la época petrolera, en materia de políticas sociales, puede sintetizarse en una palabra: bienestar. Los excedentes económicos, por primera vez fuera del manejo voraz de grupos privados, podían utilizarse para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población. Eso implicaba una presencia del Estado en varios campos: inversión productiva, dotación y ampliación de servicios e infraestructura, creación de empleo, capacitación de recursos humanos y profundización de su papel regulador de la economía, entre otros.

Todo esto se materializaba en la concepción de

Bienestar social, que se buscaba como objetivo último de la acción emprendida. Por lo demás, como se ha señalado antes, esto se inscribía en un momento de cambios sociales, muchos de ellos impulsados por la misma presencia estatal y otros provenientes del propio movimiento de la sociedad. Se podría decir que, por lo menos por un momento, confluían Estado y sociedad en la búsqueda de objetivos que apuntaban a eliminar las profundas diferencias sociales y, consecuentemente, a lograr una mejor condición de vida para el conjunto de la población.

Esto, como se ha visto, era característico de una situación de auge económico, en la que no solamente habían recursos disponibles para distribuir sino que, además, por la propia situación imperante se limaban las asperezas sociales. Era el momento, además, de la adopción de un modelo desarrollista, entendido como la ampliación del mercado interno, la sustitución de importaciones por vía de la industrialización y, en consecuencia, la integración de la población a la economía formal. Había, pues, un clima favorable para emprender en políticas de esa naturaleza y para mantener en alto una idea como la señalada. La sociedad planteaba retos a los que el Estado podía responder de manera relativamente positiva.

En ese contexto, el diseño de políticas sociales ya no podía constituir únicamente un aditamento que se colocaba a las medidas económicas. Se convertía en un imperativo que surgía del propio ordenamiento que se había estructurado sobre la base del auge exportador. Era, pues, necesario proceder a una readecuación del aparato estatal, poniendo la mira en los nuevos retos que habían surgido en los años de la bonanza económica.

Allí radica el origen de la creación del Ministerio de Bienestar Social, que visto a la distancia podría aparecer como un puente necesario que se tendía entre ese Estado y aquella cambiante sociedad. Conjuntamente a los ya existentes ministerios de Trabajo, Educación y Salud, tendría a su cargo la elaboración y aplicación de las políticas sociales. Era la respuesta que el nuevo ordenamiento democrático encontraba para dar soluciones a esa situación: su creación fue uno de los primeros

actos de reforma efectuados al inicio del presente periodo constitucional.

Confluían en ese acto dos hechos de trascendencia: el reconocimiento de la problemática social como un aspecto específico y la necesidad de dar una respuesta a ésta desde una perspectiva democrática. Además, estaba presente en él esa misma concepción que veía al Estado como el ordenador de la sociedad y, dentro de ésta, como el responsable del bienestar de la población.

Por ello, no es casual que en su estructura se privilegiaran las áreas de atención a los sectores marginados y más necesitados del país: menores, indígenas, mujeres, pobladores urbanos. Así mismo, no es casual que se haya planteado la promoción social como política específica a desarrollar desde allí, ni que se haya adscrito a éste el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y que se lo haya convertido en el ente rector del cooperativismo en el país.

Sin embargo, pronto la crisis se encargó de frenar el cumplimiento de los objetivos que acompañaban a esas medidas. Ellos estaban sujetos a la disponibilidad de recursos económicos, pero además provenían de esa ya señalada concepción que veía al Estado como organizador de la sociedad. La crisis no sólo que limitaba la acción estatal, sino que alteraba las condiciones sociales sobre las cuales se podía concebir un proceso de esas características.

La concepción de la política de bienestar implicaba no solamente la disponibilidad de recursos, sino también y de manera fundamental la voluntad de establecer una presencia activa del Estado en la sociedad. No se trataba de una interrelación entre ésta y aquel, sino más bien del intento más acabado por consolidar ese papel ordenador que se atribuía al Estado. Subyacía, por tanto, una visión paternalista y "estatalista" de la formulación y aplicación de políticas, aun cuando se insistiera en el componente de promoción. Es verdad que se tendían puentes desde el Estado hacia la sociedad, que se buscaba ese permanente relacionamiento, pero también es cierto que se lo hacía en condiciones de asistencialismo, lo que llevaba a que esos puentes

tueraa vias de un solo sentido.

Esto implicaba que la presencia estatal dentro de la sociedad estuviera sujeta a dos condicionantes: la disponibilidad de recursos y la voluntad -muchas veces personal- de quienes tuvieran en sus manos la toma de decisiones. No se podía consolidar, de esa manera, una política estable y duradera, que estuviera por sobre las contingencias inmediatas, ya que la sociedad como tal no estaba implicada en la formulación y aplicación de esas políticas. La participación social -que debía ser el resultado ineludible de la promoción- aparece así relegada a un segundo plano o, simplemente, dejada en el olvido. Esto ha dado lugar, además, a la personalización de la política, lo que ha conducido a su vez al reforzamiento de relaciones de tipo clientelar, muy conocidas en el panorama nacional.

Pero, más allá de esto -aunque en obvia relación-, el contenido mismo de esas políticas no aludía sino parcialmente a las necesidades de la población. La concepción contenida en los planteamientos de bienestar, refiere al control de determinadas variables (que, dependiendo de la óptica desde la que se plantean, son escogidas como las determinantes de la situación que se pretende atacar) más que a la superación misma de aquellas situaciones de conflicto. Por propia definición no atacan a la causa del problema, sino a los efectos o, en el mejor de los casos, a la forma de manifestarse. De ahí que la integralidad, como concepto central de estas políticas, solamente aparece en casos muy aislados y bajo criterios aún muy estrechos (como en el caso de los proyectos de Desarrollo Rural).

Esa integralidad -entendida como la manera de abordar el problema en su totalidad, desde sus causas hasta sus formas, incluyendo todos los elementos que le son consustanciales- no depende únicamente de su inclusión en el diseño de estrategias. No es un problema de verbalización: es un elemento que alude a la concepción global de la política, así como lo es el de la participación social. Implica no solamente la construcción de objetivos de más largo alcance, sino la definición de un estilo político distinto y, más aún, opuesto al que da lugar al paternalismo estatalista.

Participación e integralidad son algo más que componentes de las políticas sociales: son elementos definitorios del carácter que ellas puedan tener. Una estrategia que las incluya en ese nivel -y no solamente como partes accesorias- ya no será una política de bienestar: será una opción de desarrollo social. Será, además, por fuerza de los efectos que tendrá su aplicación, un elemento de redefinición del quehacer político con una clara orientación de afianzamiento de la democracia. Es decir, una política de desarrollo incidirá no solamente sobre los grupos sociales que directa y explícitamente aparecen como beneficiarios, sino sobre el conjunto de la sociedad.

En un momento de crisis, como el que atraviesa actualmente el Ecuador, no cabe continuar con la vieja y gastada política de bienestar. Ella no sólo que no permite la solución de los problemas que intenta atacar, sino que se constituye en un impedimento para lograr objetivos de mayor importancia. Especialmente, puede ser visto como un mecanismo que frena el avance de la democratización de la sociedad. La crisis exige un tratamiento de esa naturaleza y ella misma se encarga por la reducción de recursos disponibles para redistribuir- de advertir que ya no hay espacio para el asistencialismo: su superación surge, en gran medida, de sus propias especificidades.

4.- Participación: ¿De quiénes? ¿Cómo?

Dos de los problemas centrales que se plantea cualquier diseño de política -económica, social, cultural, etc.-, conjuntamente a la definición de objetivos, es el de los beneficiarios y la manera de implementarla. Para quién o quiénes se formula tal o cual política y cuál es la modalidad más adecuada de impulsarla, son preguntas que necesariamente deben tener una respuesta en la misma concepción de la política. No son aspectos aislados o secundarios: forman parte consustancial de ella, la definen, la caracterizan.

Esto, que puede parecer una perogrullada -y, en efecto, lo es- exige ser recordado debido a la conjugación de varios problemas. En primer lugar, el

excesivo "tecnocratismo" en la formulación y aplicación de políticas, que lleva a imputarles una falsa neutralidad que realmente ellas (las políticas, para no discutir sobre la tecnocracia) no la tienen. En segundo lugar, la definición de grandes agregados sociales (niños, mujeres, campesinos) que impide una selectividad que permita definir objetivos claros, aplicación rigurosa de metodologías y evaluaciones precisas. En tercer lugar, la búsqueda de clientelismo político que se convierte en el verdadero objetivo de esas políticas y que, muchas veces, lleva a privilegiar la acción con grupos sociales que no se cuentan entre los más necesitados (pero sí entre los más proclives a dar un sustento electoral). En cuarto lugar, el excesivo formalismo en el quehacer político, que impide un diálogo activo con la sociedad y que, por propia definición, elude la participación social. Finalmente, la adopción de "paquetes" metodológicos que no se comparan con la realidad a la cual se van a aplicar y que, generalmente, no permiten una readecuación para su correcta aplicación.

Aparentemente, podría detectarse una contradicción entre algunos de estos planteamientos y la necesidad, señalada antes, de pensar en las políticas sociales como algo más que el mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado sector social. En realidad, no debería existir contradicción entre los aspectos particulares (quienes son los beneficiarios) y los objetivos de más largo alcance (profundización de la democracia) que deben necesariamente conllevar aquellas políticas, ya que entre unos y otros debe establecerse una continuidad como razón de existencia.

Dicho de otra manera, la posibilidad de que esas políticas sociales sean exitosas radica en la clara formulación de esos objetivos, por un lado, y en la definición precisa de los grupos sociales beneficiarios y de la forma en que se va actuar, por otro lado. Pensar en que puede darse el uno aspecto solo, sin la presencia del otro, es algo que está fuera de la realidad: hay un condicionamiento mutuo que está dado por la necesidad de un afianzamiento social de las políticas. Estas no son supuestos generales que puedan aplicarse indistintamente a cualquier situación y en cualquier momento, sino que

implican condiciones concretas, grupos sociales especificos y formas de acción particulares.

De ahí que lo planteado anteriormente, en cuanto a la definición de los sectores beneficiarios y la forma de hacerlo, tenga sentido. En lo concreto, dentro de lo que ha sido el campo de acción sobre el cual se han elaborado las políticas sociales, es necesario hacer algunas precisiones ya que tampoco en este caso se debe tender a las fórmulas generales. Ese campo de acción ha estado constituido -como se indicaba antes- por los que se han identificado como los sectores más necesitados de atención estatal.

Esto, a la luz de lo que se ha dicho antes en cuanto al asistencialismo estatalista, ya constituye un elemento a revisar: ¿Se podrá seguir hablando de "beneficiarios" o de población atendida, o por el contrario habrá que llegar a una definición más concordante con los criterios de participación y de potenciación de las posibilidades de acción de la sociedad? Además, y de manera casi independiente de la respuesta que se dé a esa pregunta, cabe cuestionarse acerca de qué criterios se han utilizado para llegar a esa identificación y, de ahí, a la definición de esos grupos en sí misma (es decir, ¿cabe seguir pensando en los mismos grupos sociales como "receptores" de las políticas?).

Dejando de lado las posibles respuestas a la primera interrogante -que, por cierto, están contenidas en lo señalado en la sección anterior-, es conveniente prestar atención a las implicaciones de la segunda. En términos generales (y debido a la vinculación que se ha destacado entre la particularidad de la aplicación y los objetivos que guían a las políticas), ésta alude tanto a los objetivos como a los criterios de identificación de la población beneficiaria y a la metodología a emplear.

Hasta el momento, las áreas atendidas por las políticas que aparecen específicamente como sociales (aparte de las de educación, salud y empleo), no han sido definidas sobre la base de un criterio único (como podrían ser, por ejemplo, las relaciones de trabajo o los niveles de pobreza crítica o la población en

situación de riesgo). Mas bien, se han adoptado muchos y variados criterios para esa definición: edad (jóvenes, niños), situación legal (protección de menores), género (mujeres), forma de inserción en el aparato productivo (cooperativas), actividad económica (campesinos), etnicidad (indígenas), formas organizativas (comités, asociaciones, clubes), etc. De esta manera, la dispersión de las respuestas estatales es prácticamente inevitable: ellas deben ser tantas cuantos son los sujetos que se definen como receptores de su acción.

La dispersión aludida conduce a que, de manera casi inevitable, sea imposible formular una política global y, por el contrario, se deba elaborar una cantidad de políticas muchas veces poco relacionadas entre ellas y con una manifiesta inconherencia en el conjunto. La unidad entre todas estas se da, en el mejor de los casos, en un nivel de generalidad muy grande: en la concepción de bienestar que es adaptada para grupo en particular. Pero, por ese mismo nivel de generalidad, ello no permite superar la dispersión en la aplicación e inclusive en la formulación de las medidas.

Esto se convierte en un callejón sin salida para el diseño de políticas, en cuanto cualquier criterio o conjunto de criterios utilizados para la definición de los "beneficiarios" tienen un carácter excluyente. Quizás, una posibilidad inicial para superar este escollo pueda encontrarse en la definición de sujetos que serían receptores de las políticas propiamente dichas de bienestar (niños, impedidos, tercera edad), diferenciándolos de los que serían no tanto receptores, cuanto portadores de las políticas de desarrollo social (campesinos, mujeres, indígenas, formas asociativas, jóvenes, pobladores).

En el primer caso se trataría de medidas que se toman desde el Estado hacia la sociedad y que significan, fundamentalmente, dotación de recursos económicos para mejorar las condiciones de esos grupos. En el segundo caso, por el contrario, se trataría de una potenciación de las posibilidades existentes en la sociedad, a través de su propia participación en todo el proceso. Pero, aún en el primer caso se puede considerar que se trata de políticas en las que es factible lograr

17

la interrelación Estado-sociedad, en la medida en que este presente el otro elemento al que se ha venido aludiendo: la integralidad. (A manera de ejemplo, si se considera el problema de la niñez como parte del universo familia, la solución rebasa el carácter asistencial que puede brindar el Estado).

La diversión de sujetos beneficiarios de las políticas, producto a su vez de la diversidad de criterios para definirlos, ha significado por otra parte que se observen desniveles considerables en los logros obtenidos con cada uno de esos sectores sociales. Así, los proyectos de Desarrollo Rural, que cuentan con financiamientos adecuados y con definiciones precisas (lo que no implica juicios sobre su validez) en términos metodológicos, muestran un avance que no se puede encontrar en el área de protección de menores o en la de cooperativas, donde los recursos son escasos y los marcos metodológicos casi inexistentes.

A su vez, esto está relacionado con otro problema que se manifiesta en esta forma de concebir las políticas: la dispersión de recursos que implica el trabajar con tantos sujetos. Un mismo sector social puede ser, dentro de esa visión, objeto de varias políticas: como mujer, como campesina, como indígena, como miembro de una cooperativa, como madre de lactante, etc. Lo más grave es que no es considerada en todos esos roles a la vez y, consecuentemente, atendida en todas esas facetas a unisono, sino que cada una de ellas recibe un tratamiento diferente, una política diferente. Nuevamente, ese es un reto a la integralidad de las políticas, que pasa necesariamente por la definición previa de sujetos (que en el caso señalado deben ser considerados como sujetos múltiples y, en esa condición, como casos específicos).

Pero, para impulsar estas políticas hace falta no solamente voluntad o interés técnico en definir mejor los términos que entran en juego. Se trata, como se decía más arriba, de potenciar las posibilidades de la sociedad, de recoger de ella las formas que se han ido creando para la resolución de sus propios problemas. Más que de una disyuntiva técnica, se trata de un problema político: para quién o para quiénes (y con quiénes) se

diseñan y cómo (y también con quienes) se aplican las políticas.

5.- A manera de conclusión.

Las anteriores reflexiones parten de una serie de debates sostenidos, entre fines de Julio y comienzos de Agosto del presente año, sobre la base de los documentos que se incluyen a continuación. Estos, a más de ser producto de la reflexión de especialistas, recogen el debate que se mantuvo con quienes están involucrados en su aplicación, ya sea desde el ámbito de su formulación como desde la óptica de los receptores.

También este trabajo ha pretendido recoger los planteamientos centrales que se hicieron en ese conjunto de reuniones, llevándolos a un plano global que permita un tratamiento de conjunto. Este tratamiento ha sido posible debido a una preocupación que aparece compartida por todas las personas que participaron en los debates: la necesidad de redefinir las políticas que se han venido impulsando en este nivel y, dentro de esto, la imperiosidad de reconocer un lugar de privilegio a la participación. De ahí que se haya insistido sobre el primer tema y que el segundo se lo haya vinculado con el proceso de construcción democrática.

Se ha optado por no abordar los aspectos específicos de cada una de las políticas que constituyeron materia de los debates (protección de menores, indígenas, mujeres y desarrollo rural), con el ánimo de que sean los propios documentos los que lo hagan. Ellos son lo suficientemente explícitos acerca de cada una de las materias, que cualquier consideración adicional habría constituido una repetición innecesaria.

Se ha tratado de recoger y sintetizar una discusión muy larga, profunda y, sobre todo, valiosa. Eso implica riesgos de ausencias, equívocos, malentendidos. Por ello, a la vez que es necesario explicitar un sincero agradecimiento a todos quienes participaron en ellas, ya como autores, ya como debatientes, es necesario reconocer que todos los errores pertenecen únicamente a quien ha tenido a su cargo la elaboración de este documento.



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA EN EL ECUADOR

José Almeida

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller **Problemática Indígena en el Ecuador** del ILDIS, señores:

- Lucy Ruiz
- Jorge Trujillo
- Simón Pachano
- Alfredo Mancero
- Luis Maldonado
- Lilian Benítez
- Alicia Ibarra

POLITICA ESTATAL FRENTE A LA POBLACION INDIGENA

José Almeida

ANTECEDENTES

La década de los ochenta se caracteriza por la irrupción orgánica de nuevos movimientos populares en la política nacional. Entre ellos, destaca el movimiento indígena por su fuerza y originalidad. Su principal contribución radica en destapar una problemática largamente desatendida y mal interpretada: la presencia constitutiva de la población indígena al interior de la sociedad ecuatoriana.

Esta, en efecto, se ha estructurado históricamente a partir de lo indio. Desde la Colonia ha usufructuado de su aporte y su institucionalidad en gran medida se ha erigido en base a la explotación económica, exclusión política y opresión cultural de los pueblos indios que ocupan u ocuparon el actual Ecuador.

Sin embargo, pese a que esta población es un elemento fundamental de la reproducción del conjunto de la sociedad ecuatoriana, llama la atención particularmente su exclusión casi total del sistema político nacional. Si bien la base económica de los indígenas se halla integrada a las redes que articulan al país en su globalidad, ésta es una inserción forzada, contradictoria y traumática; sólo puede ser prolongada mediante mecanismos de dominación política y control ideológico que buscan mantener una forma de acumulación social todavía enraizada en el pasado colonial.

Fruto de esta situación, se aprecia en el Ecuador una "problemática" indígena que es aguda en varios niveles. En lo económico, es visible la carencia de recursos productivos y el deterioro de sus condiciones de subsistencia, donde la falta de tierra y riego adquiere en ciertas zonas el carácter de drama; a esto se agrega el que la integración de los indígenas a los mercados de bienes y trabajo asume ribetes de verdadera expoliación y extorcación. En lo social, aqueja a la población indígena un estado de postración y miseria: la desnutrición, las enfermedades gastro-intestinales e infecto contagiosas, el déficit crónico de vivienda y otros servicios elementales (luz, agua, alcantarillado), el analfabetismo y el marginamiento educativo, son, entre otras, anomalías que se ensañan particularmente en contra de esta población. En lo político, estos pueblos, que fueron deliberadamente desarticula-

dos para el efecto, se encuentran atravesados por un sistema de representatividad política que no expresa su politicidad específica y que, por el contrario, guarda aún connotaciones de control, manipulación y represión de este potencial. En lo cultural, por último, los pueblos indios se hallan desvalorizados por el resto de ecuatorianos en cuanto a sus costumbres, tradiciones, idiomas, creencias, formas de vida y pensamiento; ésto en numerosos casos se traduce en arraigados sentimientos de racismo en su contra.

Lo descrito expresa la existencia contradictoria de un Ecuador profundo en las entrañas de nuestra sociedad, la cual requiere un principio de solución que se ajuste a las características que campean en el Ecuador contemporáneo, visto como "más democrático".

El proceso de modernización experimentado por la sociedad ecuatoriana en las últimas décadas ha redundado en el brote de nuevas fuerzas sociales y el **sacudimiento del orden vigente**. En este contexto surge el movimiento indígena, reivindicando dos aspectos fundamentales para los pueblos indios: el reconocimiento de su aporte real a la economía nacional y la defensa de sus modalidades propias de organización social, política y cultural. Si bien este rebrote tiene a sus espaldas una larga tradición de lucha y lucidez respecto al peso económico real de la población indígena, no es sino en la presente década, cuando maduran las estructuras democráticas del país, que aflora con orgenicidad, especificidad y perspectivas efectivas de incidir en el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

El tratamiento estatal de este problema ha experimentado cambios. En los albores del siglo, el lastre colonial excluyente permanecía aún incólume en la práctica oficial. Oscilando entre el racismo y el paternalismo de las primeras décadas, el Estado ecuatoriano llega en los cincuentas a plantearse la necesidad de establecer políticas explícitas de incorporación de la población indígena al desarrollo y modernización impulsado desde el exterior. Es un momento de reconocimiento unilateral de la importancia indígena que abre las puertas al desarrollismo y arroja con mayor fuerza a estos pueblos hacia las relaciones de mercado. Las secuelas de usurpación, descomposición social, migración y deculturación, que en la amazonía asume rasgos de virtual expropiación y etnocidio, desencadena una ola organizativa que revive la conciencia étnica, no sólo de los pueblos de esta región, sino de to-

dos los indígenas del país. Respaldados por fuerzas democráticas que buscan el cambio, los planteamientos de sus organizaciones más representativas implican un cuestionamiento a fondo del modelo de sociedad. La institucionalidad economicista, excesivamente sectorializada y homoginizante, es impugnada y, al reivindicarse sus derechos como nacionalidades, se abona el camino para un reconocimiento estatal de tipo participativo que busca receptor esta demanda y controlar su explosividad.

Es en esta coyuntura que la situación indígena asume una dimensión nacional, concibiéndosela como problemática histórica y estructural que compete a todos los ecuatorianos.

Y precisamente en este contexto de reverberancia organizativa y replanteamiento institucional, nace al interior del Ministerio de Bienestar Social una entidad encaminada a tomar el tratamiento específico de la "problemática indígena" del Ecuador. Enmarcada por un gobierno relativamente democrático y pluralista, se estructura en 1981 la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas (ONAI), la que posteriormente (1985) se transformara en Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas, durante el gobierno "reconstructor".

El análisis de la trayectoria y fundamentos de esta entidad permite caracterizar el discurso y práctica oficiales frente a la población indígena contemporánea. De ello es posible derivar líneas de trabajo hacia el futuro desde el ámbito estatal.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA DEMANDA

En forma paralela a la expresión de los primeros síntomas de la crisis socio-económica actual, el Ecuador de los ochenta observa el desarrollo organizativo de la población indígena a través de sus estructuras regionales (CONFENIAE y ECUARUNARI) y nacional (CONAIE). Partiendo de la acuciante realidad de la población indígena, estas organizaciones plantean el reconocimiento de estos pueblos como entidades políticas con particularidad cultural y territorial al interior de un país de hecho plurinacional, para así abrir una alternativa participativa a la solución integral de estos problemas. Lo principal es asegurar y/o recuperar recursos (fundamentalmente la tierra) que permitan apunta-

lar y desarrollar formas de vida social y cultural medulares para todos los ecuatorianos. En esta perspectiva, se hace demandas tanto de fondo (tales como la consideración plurinacional de la sociedad ecuatoriana y la abolición de toda forma de opresión y explotación) como transicionales (legalización de territorios étnicos, reconocimiento y aliento de modalidades propias de gestión económica, gobierno y educación); todas ellas apuntando al cambio y la superación de un sistema injusto para los sectores populares en general y el indígena en particular.

Esta problemática, desde el punto de vista desarrollista, había sido subsumida dentro de la cuestión campesina. De este modo, su tratamiento no encajaba más allá de las políticas generales delineadas para este sector y los planes de las entidades creadas para el efecto (IERAC, SEDRI, FODERUMA, INCRAE, Educación Rural, etc.). En la práctica, se sujetaba a una acción institucional demasiado sectorializada, dispersa y atomizada. Ante esto, impelido por el desarrollo organizativo de los indígenas y presionado por compromisos internacionales (OIT, IIL, UNESCO, etc.), el Ministerio de Bienestar Social, como rector de la política social del gobierno, asume formalmente la atención específica de la población indígena.

Su propósito, a través de la ONAI, era el de convertir a los sectores indígenas en "cogestores de su propio desarrollo". A partir de proyectos concretos buscaba "potenciar mecanismos participativos" que apuntalaran la organización de los indígenas. Todo esto, bajo una premisa: respaldar su lucha por la defensa y/o recuperación de sus condiciones básicas de subsistencia y coadyuvar al fortalecimiento de sus formas organizativas, nucleadas en torno a su particularidad étnica.

Si bien pretendía la ONAI convertirse en el espacio de interlocución especializado en lo indígena, sus programas no abarcaron puntos medulares (que por cierto eran jurisdicción de otras entidades) y se concentraron en a) el fortalecimiento organizativo; b) la investigación de la realidad indígena; c) la difusión de su situación; y d) la coordinación de la atención estatal. En la práctica se dedicó a la formulación y ejecución "corresponsable" de proyectos productivos, el despliegue de infraestructura comunitaria (casas comunales), el reconocimiento jurídico de organizaciones indígenas, la realización de eventos de capacitación técnica, la formulación de leyes de garantías para

la población indígena y la difusión de sus manifestaciones artísticas y culturales. En cuanto a la coordinación interinstitucional, los logros fueron escasos.

Este incipiente esfuerzo, que por cierto despertó expectativas en las organizaciones indígenas, obtiene otro giro el momento en que cambia el gobierno y el país entra en la coyuntura neo-liberal de Febres Cordero.

Este gobierno busca capitalizar los pequeños logros de la ONAI en favor de su proyecto político desmovilizador. Trata de concentrar la atención estatal en una entidad sobredimensionada (DNFI) que reemplaza a la ONAI, deslindando responsabilidades sobre puntos álgidos de la problemática indígena. Si bien en la teoría "hereda" los presupuestos de su antecesora, atomiza su acción en la ejecución de proyectos productivos y de infraestructura canalizados hacia organizaciones paralelas creadas para el efecto. Su accionar, igualmente, se sectorializa aún más, sustrayéndose del tratamiento integral, descontextualizándose y perdiendo definitivamente la perspectiva de coordinación interinstitucional.

Este repliegue tiene obviamente un correlato: el gobierno reconstitutor, al poner en venta el país, desconoce los derechos indígenas sobre sus territorios, oferta sus recursos a las transnacionales, provoca la división de la población indígena, persigue a sus organizaciones más representativas y establece políticas económicas que marginan a la gran mayoría de auxilios crediticios, asistencia técnica y dotación infraestructural. Los avances en materia educativa, promoción social y cultural prácticamente caen en el vacío.

A LA MANERA DE BALANCE

La evolución de esta práctica institucional permite extraer algunas conclusiones tanto conceptuales como prácticas:

1. La creación de una entidad especializada en lo indígena no es suficiente si no se halla articulada a un tratamiento integral de la problemática indígena. Si bien es necesario estructurar una entidad rectora que establezca las líneas políticas fundamentales de tratamiento estatal, de poco sirve si no existe voluntad para respaldar demandas

cruciales de esta población, tales como la defensa de sus territorios, su participación en instancias de decisión, apoyo a sus proyectos e iniciativas autogestionarias, respeto a sus valores culturales y principios de organización social.

2. La política indigenista concentrada en demasía en aspectos culturales o artificiosamente puntuales es en extremo débil e inestable. Además de atomizarse en términos institucionales, encierra un riesgo mayor: la generación de estructuras clientelares en el tratamiento estatal y la cooptación de dirigencias indígenas en favor de minúsculos proyectos de escasa trascendencia para el conjunto de la población. Es importante trabajar en el terreno de las problemáticas de fondo.

3. Es imprescindible mantener la interlocución con las organizaciones más representativas de la población indígena con miras a gestar programas de relativa eficacia dentro del aparato estatal. Su participación en la concepción de planes y proyectos, así como en su operativización y seguimiento, aseguran no sólo el éxito de los mismos, sino la ampliación del espacio democrático de la sociedad ecuatoriana y la potenciación de verdaderas alternativas populares en su interior.

4. El quehacer de las diferentes instituciones con pertinencia en la problemática indígena adolece de una escasa visión de conjunto de la misma. Hace falta mayor conocimiento de esta realidad y sus articulaciones internas, a la vez que preparación y creatividad para su adecuado tratamiento, aspecto que es transferible al cuerpo de funcionarios que laboran en cada una de estas entidades.

5. El problema indígena es incumbencia de todos y su solución implica una estrategia que abarque a todos y cada uno de los sectores sociales que componen la sociedad ecuatoriana. Así mismo, la problemática indígena no es experimentada en exclusividad por esta población; en realidad, también la sufren aquellos sectores que estructuralmente se ubican en una posición análoga a la de los indígenas, sea como marginados o como oprimidos y explotados. La perspectiva correcta es trabajar la particularidad sin perder la visión de conjunto y la causalidad general de una situación que afecta a la globalidad de los sectores populares.

En base a esta ligera evaluación, a continuación se distingue una serie de medidas que desde el Ministerio de Bienestar Social se puede

impulsar para mejorar el tratamiento político de la población indígena.

PERSPECTIVAS

Corresponde al nuevo gobierno establecer políticas claras en el tratamiento de la población indígena. Estas deben partir de las siguientes premisas:

1. Reconocimiento de la situación indígena como una problemática integral que requiere soluciones globales, tanto para los sectores populares en general como el indígena en particular.
2. Reconocimiento del desarrollo y madurez organizativa de estos pueblos, aceptándose la validez de los planteamientos y reivindicaciones expresados por sus legítimos representantes.
3. Formulación de propuestas que partan de la discusión abierta de las alternativas planteadas por las propias organizaciones.
4. Impulso de negociaciones que eviten la cooptación de dirigencias en favor de políticas coyunturales y/o la formación de estructuras clientelares.
5. Esclarecimiento y/o reformulación de un marco legal que, por un lado, respalde la realización de los acuerdos básicos sobre esta materia y, por otro, garantice los derechos fundamentales de estos pueblos al interior de la sociedad ecuatoriana.

Con estas premisas, el Ministerio de Bienestar Social debe disponerse a receptor la demanda indígena a partir de una instancia que asegure un papel coordinador con las organizaciones indígenas en lo que a delineamiento de política social se refiere. La Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas no es suficiente y habría que plantear su reestructuración a fin de que se ajuste a las determinaciones básicas que emanen de un entendimiento con las organizaciones.

En esta medida, esta instancia deberá cumplir un doble papel de coordinación. En primer lugar, con las organizaciones indígenas y otras representaciones populares, a fin de extraer de allí criterios básicos para el delineamiento de una política y práctica social frente al con-

junto de la población indígena y de todos aquellos sectores con incumbencia en sus vicisitudes. En segundo lugar, con instituciones tanto públicas y privadas que operan dentro o en torno a la problemática indígena, en todas sus dimensiones; ésto, ya sea para racionalizar una práctica actualmente dispersa y/o superpuesta, o para facilitar la inserción de los criterios o representaciones indias en las esferas institucionales de mayor peso político, económico y cultural.

En lo específico del MBS, al retomarse antiguas iniciativas, es pertinente contemplar la posibilidad de recrear las siguientes áreas de trabajo:

- a) Fortalecimiento organizacional;
- b) Investigación y difusión; y
- c) Coordinación interinstitucional.

En la primera, siempre bajo la óptica participativa, es pertinente partir de su realidad organizativa y de lo que sus dirigentes consideren adecuado para fortalecer sus procesos organizacionales. Básicamente, éstos plantean:

- Eventos de capacitación socio-política, con temáticas y metodologías delimitadas por sus necesidades organizacionales.
- Reconocimiento jurídico de sus organizaciones, con facilidades que permitan superar trámites actualmente insalvables.
- Implementación de proyectos productivos y de infraestructura controlados por la organización, que propicien el desarrollo organizativo a través de su ejecución.
- Apoyo a sus espacios de integración y unificación política tanto local como regional y nacional (encuentros, asambleas, congresos).

En la segunda, es conveniente impulsar actividades de investigación y difusión de centros que estén ligados a las organizaciones indígenas y/o dispuestos a dilucidar problemáticas claves para el desarrollo organizativo de la población indígena. Al respecto es recomendable apoyar actividades que permitan:

- Acrecentar el grado de conocimiento sobre tópicos sustanciales de

la realidad indígena.

- Precisar información específica sobre los indígenas, que sea indispensable para la implementación de proyectos impulsados por los programas acordados por el Ministerio en favor de la población involucrada.
- Exponer ante la opinión pública las diferentes manifestaciones sociales, artísticas y culturales de la población indígena, a fin de sensibilizarla ante la realidad acuciante de esta población.

En la tercera, finalmente, es imprescindible replantear el papel definitorio del MBS para plantear la política social del gobierno frente a los pueblos indios y establecer mecanismos de coordinación, control y supervisión de las actividades institucionales desplegadas en torno a la población indígena. Al respecto, desde el MBS se puede impulsar:

- La delimitación de premisas básicas para la formulación de un Plan Nacional para el desarrollo indígena, sin que ésto signifique descoyunturar a esta población de su contexto popular o perder la perspectiva integral de su tratamiento.
- La sistematización y/o replanteamiento del marco legal y constitucional que ampara (o neutraliza) el ejercicio pleno de los derechos económicos, políticos y culturales de estos pueblos. Al respecto es oportuno retomar el apoyo a los proyectos de Ley de Comunas y de Garantías a las Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
- El planteamiento de normas y principios para la coordinación interinstitucional que eviten la superposición de acciones, su duplicación, entorpecimiento y manipulación de clientelas políticas a partir de programas gubernamentales.
- La formulación de principios básicos de entendimiento con las organizaciones en todo aquello que impacte en los diferentes órdenes de su vida social y cultural.
- La búsqueda conjunta de alternativas que permitan a la población indígena recuperar o fortalecer su base de subsistencia, aspecto fundamental para su continuidad histórica como entidades con particularidad socio-cultural.

Todas estas medidas tienen sentido en tanto se considere a las organizaciones indígenas como interlocutores de un proyecto que va más allá del petitorio coyuntural e inmediatista. En realidad, se requiere de una amplitud suficiente como para entender que la madurez del movimiento indígena está planteando reformas de fondo, aspecto que conviene identificar, discutir y esclarecer en la perspectiva de lograr una sociedad distinta donde tenga cabida justa su proyecto histórico.

JAV



ILPES



**Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe**

POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Lautaro Ojeda

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller **Políticas de Protección de Menores** del ILDIS, señores:

- Dolores Padilla
- Ernesto Delgado
- Luis Alfredo Cevallos
- Alfredo Mancero
- Mariana Argudo

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE AL PROBLEMA DEL NIÑO POBRE

Lautaro Ojeda Segovia*

Los estudios realizados sobre pobreza en América Latina y en el Ecuador, coinciden en afirmar que nuestro país se sitúa entre aquellos en que la pobreza alcanza mayor incidencia pues más del 50% de su población se considera pobre.**

Si aplicamos este porcentaje de pobreza a la población infantil tenemos que aproximadamente 2 millones de niños ecuatorianos son pobres.***

La crisis por la que atravesamos ha deteriorado aún más la condición económica y social de la población en general y particularmente de la población infantil pobre, así lo demuestran por ejemplo la reducción de los ingresos familiares, la disminución y escasez de productos de la canasta alimenticia popular, el aumento del desempleo abierto y del subempleo, la reducción del gasto fiscal social.

* Director de Cooperación Técnica de la FLACSO - Ecuador

** Las proyecciones oficiales de población al año 87 establecieron una población de 4.09 millones de niños comprendidos en las edades de 0 a 14 años, es decir que el 41.2% de los ecuatorianos son niños.

*** Hay varios estudios que tratan sobre el problema de la pobreza en el Ecuador, desgraciadamente no son compatibles entre sí. Aquí se asume el porcentaje más bajo con el propósito de partir de un límite inferior que supuestamente podría ser aceptado por la mayoría de estudiosos del problema. Es además necesario resaltar la marcada diferencia que existe entre los sectores urbano y rural; así por ejemplo en la investigación del Instituto de Estudios Sociales de la Haya (ISS) y el PREALC sobre Necesidades Básicas en el Ecuador se afirma que la pobreza absoluta afectaría del 39% al 67% de las familias urbanas y del 47% al 75% de las familias que vivían en áreas rurales en 1975. Situación que se ha deteriorado claramente en la actualidad.

Indicadores básicos de la situación de pobreza

Con el propósito de tener una idea más concreta de la situación en la que viven estos niños pobres, veamos algunos indicadores. Sabemos que la mortalidad infantil es uno de los signos más realistas para demostrar el grado de pobreza de un país. La última Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDESA) 87 muestra que si bien la mortalidad infantil ha disminuido notablemente en los últimos años, continúa siendo mayor con un porcentaje de 58 defunciones por mil nacidos vivos, que en muchos países del área andina y de América Latina. Por cierto que ese porcentaje encierra extremos regionales y locales; así la mortalidad infantil del área rural de la Costa es un 20% mayor que el resto urbano de la misma región y ésta a su vez es un 16% más alto que la de Guayaquil. La mortalidad infantil en el área rural de la Sierra es un 77% más elevada que la registrada en la ciudad capital, que por cierto es la menor del país, menos incluso en un 13% a la de Guayaquil.^{1/}

Este hecho es realmente dramático en zonas rurales aisladas, en donde la mortalidad infantil alcanza 140 150 por mil, es decir que 14 a 15 niños de cada 100 mueren antes de cumplir 1 año (INEC. Anuario de Estadísticas Vitales, 1985).

La primera conclusión a la que llega el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud de la Población Ecuatoriana (DANS), cuyos resultados preliminares han sido divulgados (Freire, 1988)^{2/} señala "La existencia de una desnutrición crónica en un 50% de la población investigada, un 37.5% de desnutrición global y un 4% de desnutrición aguda que en números absolutos significan 623.241 niños con deficiencia crónica de talla, 473.108 niños con una desnutrición glo

^{1/} CEPAR, INIMS y DHS. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1987, abril, 1988.

^{2/} Wilma B. Freire. Diagnóstico de la Situación Nutricional de la Población Ecuatoriana menor de cinco años, en 1986. Ponencia presentada en el Foro de Discusión sobre la Situación Nutricional del Ecuador, ILDIS, 1988.

bal y 50.465 niños con una desnutrición aguda en franco riesgo de morir. Más adelante agrega Freire que estos niños, cuando logran sobrevivir y pasan a formar parte del grupo de desnutridos crónicos y/o globales, permanecerán en constante desventaja para aprender, desarrollarse y adaptarse a las circunstancias a que se ven expuestos, lo cual significa que dentro de los próximos 20 años tendremos no solo niños desnutridos, sino también adultos que responderán en forma limitada.

Por lo menos 50% de las muertes de los menores de 5 años pudieron ser evitadas porque se debieron a enfermedades susceptibles de reducción mediante acciones de prevención directa sobre el individuo, como vacunación y alimentación, o sobre el medio ambiente, mejoramiento de la vivienda, saneamiento ambiental, educación, etc. (ISS, PREALC, 1983).

Si se acepta que el 12,8 de la población ecuatoriana tiene alguna clase de impedimento físico, sensorial o mental para 1987 tendríamos 367.091 niños impedidos.

El 50% de los niños del área rural no terminaron los estudios primarios (ISS, PREALC, 1983). Apenas 3 de cada 10 niños pre-escolares tienen acceso a algún tipo de programa educacional.

El 11% de los menores de 15 años, en el área urbana, y el 62% de los niños en el área rural tuvieron que trabajar en 1975 para ayudar al sostén de sus familias (CENAIN). Es decir, que casi un millón de niños trabajaron ese año. No existen estadísticas recientes sobre ese fenómeno, pero todos los indicadores económicos y sociales permiten pensar que dichos porcentajes son más altos en la actualidad.

Según datos del CONADE, el desempleo llegó en 1986 al punto más alto de la historia económica ecuatoriana registrando el 12% de la Población Económicamente Activa. Este hecho, de por sí preocupante, se agrava con el 55% de la PEA que se encuentra subocupada. Esto quiere decir que 2 de cada 3 ecuatorianos en posibilidades de trabajar no disponen de trabajo productivo.

La participación de los salarios en el Producto Interno Bruto (BIP) se ha visto deteriorado notablemente en los últimos años; así mientras en 1980 significó el 32% del BIP, para 1985 se vió reducida al 18% agudizado de esta forma la concentración de la riqueza y la ampliación de la pobreza.

Los gastos sociales del sector público han rebajado sensiblemente. En 1980 significaron el 43.7% del gasto total reservado a programas sociales; mientras que para 1986 fue de apenas un 31% del gasto total destinado a tales programas. Más concretamente, para el caso del Presupuesto del Estado asignado a Bienestar Social y Participación Popular, alcanza apenas el 0,6% del total del Presupuesto para los años 1985, 1986 y 1987, mientras que en el período 73-79 fue del orden del 0,9%.

Existen evidencias (Suárez 1982) que la reducción del gasto per cápita en salud ha menoscabado la capacidad del servicio de salud especialmente a nivel de los centros y subcentros de las zonas rurales.

Una investigación realizada por el grupo "Consultores Asociados en Nutrición y Mercadeo" muestra que mientras en 1978, el 82% de la población ecuatoriana tenía acceso a una canasta familiar básica, en 1984 apenas el 42% tuvieron acceso. Los niños, afirman son los más afectados por esta alimentación inadecuada, lo cual provoca el deterioro del crecimiento físico y mental, que en algunos casos es irreversible.

Si bien la cobertura de agua potable y alcantarillado se ha incrementado en los últimos años, los porcentajes se mantienen bajos y muy diferenciados por regiones y áreas urbanas y rural; la Encuesta Demográfica y de Salud 1987 así lo demuestra.

PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE CUENTAN CON SERVICIOS DE AGUA POTABLE
Y ALCANTARILLADO SEGUN AREA Y REGION

Residencia	Agua Potable	Alcantarillado
AREA		
Urbana	79.6	71.9
Rural	28.3	6.9
REGION		
Sierra		
Quito	89.5	92.8
Resto Urbano	98.6	95.4
Rural	43.9	11.8
Costa		
Guayaquil	68.3	56.5
Resto Urbano	67.5	48.8
Rural	10.4	2.2
TOTAL	58.8	45.6

Fuente: ENDESA 1987. Cuadro 6.5 pág. 99

El cuadro presenta notoriamente los grandes contrastes de dotación de servicios que existen en el país. Así en el caso extremo mientras en Guayaquil el 56.5 de las viviendas cuentan con alcantarillado, la zona rural tiene apenas un 2.2%.

La revisión de los indicadores señalados permite concluir fácilmente que el enfrentamiento de la problemática de la pobreza exige la participación del aparato estatal en su conjunto y particularmente de los denominados sectores sociales: salud, educación, vivienda, trabajo y bienestar social; pero también demanda la participación de la sociedad civil especialmente de sus organizaciones sin finalidad de lucro.

Respuestas institucionales de protección y rehabilitación de menores

Limitaremos el alcance de las respuestas institucionales al Ministerio de Bienestar Social y al Instituto del Niño y la Familia.

Los pocos estudios realizados en Ecuador sobre las respuestas institucionales que el Estado y la sociedad civil han dado a la problemática del menor en situación de pobreza, identifican cuatro grandes períodos históricos de contenidos ideológicos y programáticos: la Beneficencia que se inicia en la Colonia y llega a su apogeo en la República con García Moreno, la Filantropía, producto de la Revolución Liberal, la Asistencia y la Protección Social, resultado del modelo desarrollista de los 60s, del incremento de las inversiones sociales por parte del Estado y de la presión popular y finalmente la de Desarrollo Social.

Durante el tercer período, esto, es el de Protección Social, el Estado, logra institucionalizar a través de la Ley Orgánica de Menores expedida en 1936 y del primer Código de Menores (1938) los diferentes servicios públicos y privados que se venían prestando en beneficio de un grupo reducido de menores desprotegidos; pero también crea los cuatro principales organismos normativos, de procedimiento y resolución de los problemas de los menores que en parte aún hoy subsisten: el Consejo Nacional de Menores, la Dirección General de Hogares, los Tribunales de Menores y los Servicios Técnicos y Asistenciales.

En definitiva en este período, se consagra el derecho que tiene todo menor a ser protegido y se establece un sistema jurídico institucional de protección del menor como responsabilidad del Estado, bajo cuyas normas y orientaciones debían alinearse las instituciones particulares con similares objetivos.

Los dos Códigos posteriores 1944 y 1969 no significaron cambios importantes de contenido, salvo en el ámbito de la ampliación del derecho de protección que según el código vigente debe ser integral y en todos los períodos evolutivos, inclusive el prenatal y postnatal.

El último período se inicia en 1969 con la promulgación del Tercer Código de Menores que pretende responder a las modernas concepciones de Participación Social, Promoción Popular, Movilización Social y Coordinación entre el sector público y privado. Durante esta época se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (28-11-73) que posteriormente se transformará en el Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular (07-08-79). También entra en vigencia la Ley sobre Registro y Supervisión de Instituciones Privadas Nacionales y Extranjeras que actúan en el campo social (09-04-74), el Reglamento para el establecimiento y funcionamiento de las guarderías de carácter privado (05-10-79), el Reglamento especial para la Adopción de Menores por residentes fuera del país (03-09-81) y la Ley de Protección del Minusválido (28-07-82).

Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)

El 29 de septiembre de 1960 se crea la Fundación Patronato Nacional del Niño del Ecuador, con el propósito de "fortalecer los servicios estatales e incorporar los servicios privados de protección al niño a una acción mancomunada en su beneficio". Concepción que no llegó a hacerse realidad en la vida del Patronato.

A través de los seis estatutos posteriores, este organismo buscó constantemente concretar su rol institucional, definir su población objetivo a la que debía privilegiar y el tipo de servicios que podría ofrecer. En gran medida el Estatuto vigente (1988) logra recoger la experiencia institucional anterior, especialmente al incorporar objetivos de participación comunitaria, de ampliación y mejoramiento de la calidad de los servicios, así como la población a la que debe beneficiar.

Desde la perspectiva de la viabilidad económica de sus programas y proyectos se debe destacar dos hechos sobresalientes de asignación de rentas permanentes. El primero en 1975 al promulgarse el Decreto 982 con el cual se distribuía parte de la renta petrolera a pro

gramas de finalidad social, Decreto que fue complementado con la asignación de una alícuota de las exportaciones petroleras del Consorcio CÉPE-TEXACO. Y el segundo, la promulgación de la Ley 92 mediante la cual se crea el Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINNFA), el 12 de mayo de 1988, Ley que responde a la necesidad de impulsar, por un lado la expansión de cobertura de los programas para la infancia; y, por otro, el mejoramiento de la calidad de los servicios.

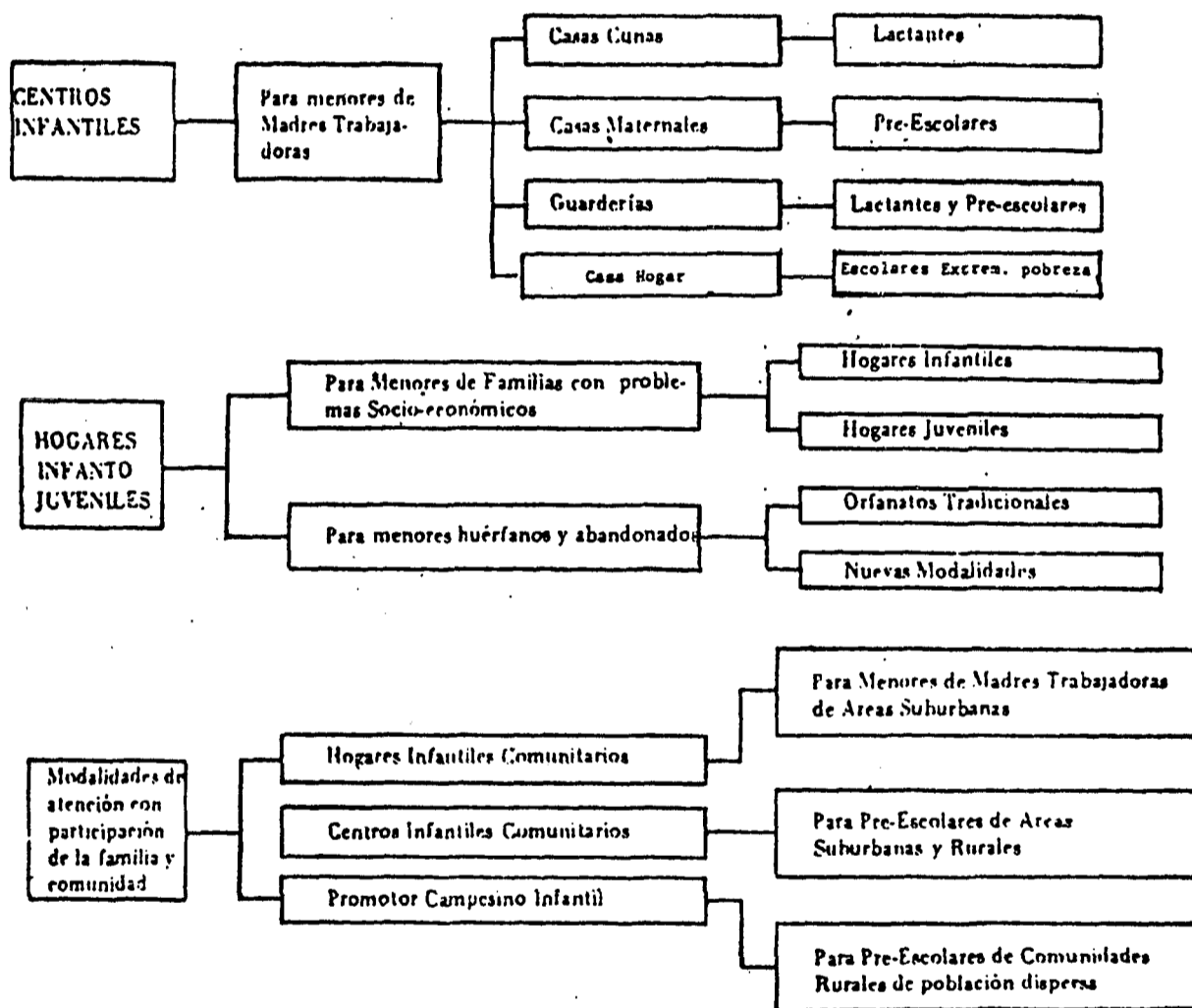
A mediados de 1985 el INNFA emprendió un proceso de transformación institucional orientado por tres grandes ejes:

- a) Crear las condiciones institucionales para propiciar el paso del concepto de práctica de la caridad al de promoción del desarrollo social;
- b) Pasar de la estructura de Patronato para la Infancia a la condición de organismo de desarrollo; y
- c) Pasar de las acciones inmediatas y coyunturales a la intervención estructural sobre los problemas sociales de la infancia. Esta transformación debe ser evaluada serena y objetivamente teniendo en cuenta que todo proceso de cambio social tiene su tiempo, su ritmo y sus condiciones estructurales y coyunturales.

Principales problemas de las Instituciones de Protección

En base al análisis de estas instituciones, la Secretaría General de Planificación elaboró una clasificación que incluye a todos los tipos existentes en el país. Clasificación que relaciona además las modalidades de protección con los sujetos de atención.

CLASIFICACION DE LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION POR MODALIDAD Y SUJETO DE ATENCION



El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, el Ministerio de Bienestar Social, el INNFA y el UNICEF han realizado o auspiciado evaluaciones de todas estas modalidades, las conclusiones no son muy alentadoras, salvo las referentes a las modalidades no convencionales. En este sentido no hay que menospreciar los esfuerzos realizados por el INNFA para el mejoramiento de la calidad de los servicios en Guarderías, Centros de Educación Especial, Casas Hogar y Centros de Rehabilitación Física.

Revisemos brevemente los principales problemas que encuentran estas evaluaciones: 1/

- Ausencia de Políticas Sociales integradoras y particularmente de Políticas Estructurales de Protección y Rehabilitación de Menores.
- El sistema normativo formal de legislación de menores, expresado a través de los órganos de justicia juvenil funciona con selectividad, estigmatiza y criminaliza las conductas irregulares que son producto de estructuras injustas.

Práctica ideológica en la determinación sustantiva y adjetiva de la justicia de menores, pero además un desarrollo conceptual parcializado que jerarquiza los criterios jurídicos especialmente penales del fenómeno, ocultando otras dimensiones.

La legislación ecuatoriana no incorpora realidades culturales,

1/ Véase sobre el tema las investigaciones de la Secretaría General de Planificación y el Ministerio de Bienestar "Protección y Rehabilitación de Menores en el Ecuador. Diagnóstico y Propuestas, 1985, Evaluación de los servicios del INNFA, 1985 (inédita), la Evaluación Final del Proyecto de Desarrollo Institucional para el Mejoramiento de la calidad de los servicios, 1988 del INNFA y mi trabajo sobre Políticas de Bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador, ILDIS, 1988.

económicas y sociales para que la normatividad jurídica pueda representarse en esa diversidad de aspectos.

En relación al funcionamiento del Ministerio de Bienestar Social y de sus Centros de Protección y Rehabilitación se identifican entre otros los siguientes problemas:

- Centralismo y autoritarismo en las decisiones técnicas, administrativas y financieras.
- Inestabilidad del cuerpo directivo. Hecho que al parecer no incide mayormente en el funcionamiento y continuidad de los programas en razón de la permanencia burocrática del personal que se halla a cargo de las instituciones puesto que el personal que esté al frente de ellas mantienen una continuidad rutinaria ante la inestabilidad ejecutiva. La experiencia lleva a pensar incluso en la existencia de una verdadera cultura institucional que rechaza e incluso expulsa cualquier intento de cambio, especialmente cuando éste se refiere a los contenidos metodológicos y técnicos; perpetuando y reproduciendo de esta manera, el sistema obsoleto que viene desde los inicios del Ministerio.

Los programas del Ministerio de Bienestar Social se han localizado principalmente como respuesta a dos hechos: la concentración de población y la presión popular.

- El Ministerio de Bienestar Social y en parte el INNFA, a pesar de los cambios orgánico-administrativos y de cambio institucional, no han logrado constituirse en instituciones modernas acordes a las demandas metodológicas y a los desafíos de calidad y cobertura. Limitación que obstaculiza desarrollar programas masivos y de grandes inversiones.

En relación a la cobertura de atención, si bien ésta se ha ampliado en los últimos años, es todavía marginal.

La educación pre-escolar (menores de 0 a 5 años) que tienen a cargo fundamentalmente el MBS y el Ministerio de Educación, jun

tos alcanzan una cobertura tan solo del 9% de la población infantil que debería recibirla.

El INNFA a través de sus servicios alcanza una cobertura de 5.900 usuarios de atención directa y unos 18.000 beneficiarios indirectos.

Según investigaciones del INNFA existen 356 organizaciones voluntarias que trabajan en beneficio de la niñez. Todavía no se conocen datos actualizados y confiables sobre su cobertura y áreas de acción.

Instituciones de Rehabilitación, problemas

La frase "Aquí llegan las gentes que no importan o que nadie reclama", parecería pertenecer más a una leyenda de epitafio que a un juicio de un trabajador social respecto a estas instituciones. En realidad se trata de uno de los problemas más conflictivos y profundos con los que se enfrenta el sector público y también el privado. El proceso de rehabilitación estatal prevee tres niveles o instancias de rehabilitación, re-educación o re-adaptación; el Hogar de Tránsito, la Casa de Observación y los Institutos Profesionales.

Los pocos estudios que se han realizado sobre este sistema permiten identificar algunas constantes en el comportamiento institucional.

- La mayoría, sino la totalidad, de estos centros son cerrados, de carácter represivo, dicho más claramente, se trata de verdaderas cárceles de corta, mediana y larga duración que eufemísticamente llevan los nombres de Hogares de Tránsito, "Casa de Observación" e "Institutos Profesionales".
- El proceso al cual ingresan los menores detenidos es: maltrato físico y psicológicamente (abuso sexual, complicidad en robo), antitécnico (por ejemplo el parte policial establece pauta para

futuras "valoraciones técnicas") y manipulador (niños que pagan de las más diversas formas su libertad individual). Este proceso vuelve a la "rehabilitación" no solo remota, sino casi imposible.

- La estructura y manejo institucional es vertical, autoritario. Antes que formativo es deformante, pues engendra como lo afirma un especialista sobre el tema 1/ violencia, enajena y deforma la personalidad de los que integran, de quienes retienen y de quienes son retenidos, de los carceleros y de los encarcerados.
- El personal técnico o no, posee un poder omnímodo, hecho que impide una comunicación humana entre las contrapartes del proceso.
- El manejo "técnico" es muy incipiente, irregular y parcial. En síntesis, de las características señaladas se deduce que se trata de instituciones represivas, carcelarias y maltratantes. Por todo ello, es evidente la necesidad de un cambio profundo en todos los niveles institucionales, incluido por cierto el normativo y rector, esto es el Servicio Judicial de Menores, instancia que se exige, a la vez, una radical revisión especialmente en cuanto a sus procedimientos legales y extralegales.

Algunos problemas generales

La práctica gubernamental en el área social demuestra claramente que, si bien los planes de desarrollo han explicitado la intención

1/ Max Aguirre. La violencia en instituciones de Rehabilitación para niños, Carpeta "Maltrato al niño: Un problema Multidimensional". INNFA. Sociedad Ecuatoriana para la prevención del maltrato al menor. Quito, 1988.

por emprender una política social, ésta ha tenido un carácter sectorial y residual frente a una política económica desarrollista o neoliberal. Los problemas sociales se han procesado más bien como un discurso de campaña política o de lenguaje progresista burocrático, antes que como una política social estructural que se traduzca en programas y proyectos con financiamiento y apoyo político permanente. Esta política deberá sustentarse en políticas y medidas macroeconómicas que respondan en última instancia a las necesidades y demandas fundamentales de la familia y niño pobre ecuatoriano.

En este marco adquiere mayor sentido especificar las políticas de protección y rehabilitación del menor.

Esta política social deberá partir de la férrea decisión por distribuir la riqueza socialmente generada, de la priorización del empleo, de la producción de productos alimenticios básicos y en definitiva, del objetivo primordial de proporcionar condiciones de vida dignas principalmente para los pobres de este país.

Deberá además facilitar los medios y mecanismos más idóneos para que la sociedad civil pueda participar, junto con el Estado, de la forma más activa y creativa en el enfrentamiento de la problemática de la pobreza. Por ello que la participación popular deberá ser no solo auspiciada, sino apoyada y respetada, manteniendo los principios de autonomía relativa, democracia en la gestión y solidaridad en la ejecución.

Estas políticas y programas deben trascender el nivel sectorial, y atravesar el espectro de las políticas económicas y de las sociales sectoriales; por ello que se vuelve necesario elaborar políticas sociales globales que enfrentan el problema de las interrelaciones de los denominados sectores sociales. Políticas tales como, la creación de un Servicio Social Obligatorio para todos aquellos jóvenes que se han beneficiado o se benefician de la educación universitaria. Para el caso de la protección y rehabilitación

ción de menores podría significar un gran aporte la contribución de estudiantes o egresados de disciplinas como la pedagogía, sociología, psicología, trabajo social, antropología, derecho, entre otras. Este tipo de servicios se constituiría en una forma de devolución a la sociedad de una parte de los subsidios otorgados para su formación, además movilizaría recursos humanos calificados, actualmente con altos índices de subocupación o desocupación.

Tales servicios no tendrían necesariamente que ser administrados en su totalidad por el Estado sino también por organizaciones de la sociedad civil. Debería así mismo contar con el apoyo de la empresa privada a quienes también les corresponde asumir responsabilidades en este ámbito.

Otro ejemplo de una política social macro, es el de la participación de los medios de comunicación masiva. Es indiscutible que éstos llegan a todos los hogares. La radio y la televisión constituyen los emisores culturales de mayor importancia para las familias rurales y pobres urbanas. El estado podría movilizar estos medios apoyando la producción y difusión de programas educativos, para el caso, en el ámbito de la protección y rehabilitación del menor; especialmente dirigidos a la defensa de los derechos del niño en todas las expresiones posibles. Estos programas podrían contar con la participación de las organizaciones no gubernamentales con experiencia y conocimiento sobre programas de comunicación social.

Políticas específicas de protección y rehabilitación del menor

- Concluir el proceso de reforma jurídica de la legislación del menor. Reforma que parte de una perspectiva global de la situación del menor y la familia, que busque reducir las profundas desigualdades que existe entre las familias acomodadas y las pobres, que facilite la construcción y manejo de respuestas propias de los sectores populares, que permita el desarrollo de estructuras técnico administrativas modernas, y que a la vez po

sibilite la supervisión y evaluación de la calidad de los servicios públicos y privados.

- Asegurar un status privilegiado para el niño ecuatoriano dentro del escenario nacional; defendiendo y promoviendo inversiones crecientes en beneficio de los menores.
- Desarrollar la capacidad nacional de respuesta a las necesidades del niño y la familia; apoyando a todas las organizaciones que trabajan para la infancia.
- Apoyar el desarrollo de nuevas iniciativas en favor de la infancia tanto en el sector público como en el privado.
- Proveer asistencia técnica a las organizaciones que trabajan por los niños en función del desarrollo de su capacidad técnica, administrativa y financiera para el manejo de programas y proyectos de desarrollo social en favor de los niños.
- Estimular el desarrollo de estructuras de coordinación interinstitucional entre las organizaciones que trabajan para la infancia de modo a racionalizar y optimizar las acciones y las inversiones.
- Provocar el desarrollo de la conciencia pública en torno a la problemática de la infancia, la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil en función de prioridades trascendentes para el desarrollo social en favor de los niños. 1/

1/ Véase sobre el tema el trabajo de Luis Alfredo Cevallos G., Las organizaciones sociales ecuatorianas para la infancia: desafíos para el año 2000, INNFA, 1988, pág. 28 y ss.

- Propender a la desinstitucionalización de los servicios de protección y rehabilitación del menor, en tal forma que éstos se basen y operen a partir y con la familia, comunidad y organizaciones populares. Para ello el Estado y las instituciones no gubernamentales deberían desarrollar programas específicos e innovadores que se orienten hacia la desinstitucionalización del menor, especialmente en aquellas instituciones represivas, autoritarias e incluso deformantes. Esto no implica privatizar los servicios y peor aun deslegitimizar el papel del Estado en el ámbito social, al contrario, se trata de fortalecerlo pero humanizando su accionar, personalizando sus servicios.
- Acorde con esta política se debería evitar la creación y mantenimiento de instituciones cerradas y de grandes dimensiones; con excepción de aquellos casos que metodológica y técnicamente se justifiquen o en situaciones extremas como los disminuídos psíquicos profundos y ancianos que no pueden valerse por si mismos. Aun en este caso las familias y comunidades deberían recibir el apoyo necesario para ocuparse de sus miembros, especialmente cuando se trata de impedidos, pues éstos tendrán mayores y mejores posibilidades de desarrollo en un entorno social normal.
- Empezar en una profunda reforma o rediseño institucional y político de los entes encargados de la protección y particularmente los de rehabilitación de menores. Redefinición que debería basarse en principios de: modernización, democratización, descentralización y participación no solo de los actores institucionales sino de los padres de familia y de las organizaciones relacionadas con esta problemática.

La situación institucional actual es tan crítica que ha logrado constituirse en una verdadera muralla, que impide cualquier intento de cambio, por ello que es menester acudir además a la decisión política que apoye y acompañe las implicaciones de un cambio como el que proponemos, a la imaginación, creatividad y

y coraje personal que monitoree este cambio.

- Acometer en una profunda movilización social en favor de los niños en situación de riesgo que involucre no solo a las organizaciones de base e intermedias, sino al liderazgo político que tomen conciencia del problema en sus manifestaciones nutricionales, de salud, de protección, así como de las implicaciones metodológicas y técnicas referentes al desarrollo de programas y acciones dirigidas a esta población. Todo esto permitirá concretar nuevas concepciones y modelos de organización formal y de gestión pública en el que se destaquen la articulación de esfuerzos sectoriales y la más amplia apertura de estos servicios institucionales.
- Desarrollar programas preventivos dirigidos especialmente hacia fenómenos extremos como el abandono. Programas que deberían considerarse prioritarios. Las acciones podrían girar alrededor de "escuelas para padres", "educación para la vida en familia", centros de orientación familiar e intervención temprana en casos de crisis, hasta las de tipo económico como serían la capacitación laboral, la generación de empleo, los subsidios para viviendas, la extensión de formas no convencionales de protección,* etc.
- Definir consensualmente los roles y ámbitos prioritarios de acción que deben asumir las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales, así como la comunidad que realizan programas y actividades en favor de los menores en riesgo.
- Crear mecanismos de coordinación interministerial, intersectorial y con las organizaciones privadas y comunitarias a fin de lograr

* Véase sobre el tema de Abandono y Maltrato del Menor, los documentos publicados por el INNFA en la carpeta denominada "Maltrato del Niño: Un problema multidimensional", Quito, 1988.

un programa nacional de bienestar social integrado a las demás políticas sociales y a la política macro económica.

- Formar y capacitar los recursos humanos actualmente en servicio y aquellos que promueven la creación o fortalecimiento de servicios y acciones referentes a los ámbitos de la proyección y rehabilitación.
- Apoyar y aprovechar toda forma de solidaridad popular en favor de los niños, adolescentes y la familia pobre, sin que eso signifique un mecanismo de ahorro de las obligaciones del Estado respecto de estos sectores.



ILPES



**Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe**

MUJER, CRIS Y ESTADO

Dolores Padilla

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller **Condiciones de la Mujer del ILDIS**, señores:

- Lilia Rodríguez
- Magdalena Adoum
- Sara Oviedo
- Magdalena León
- Ximena Costales
- Pilar Guayasamín
- Gloria Camacho
- Alfredo Mancero
- Simón Pachano
- Cecilia Torres
- Betty Amores

MUJER , CRISIS Y ESTADO

Dolores Padilla Ch.

"En el Concilio de Trento por un voto se nos concedió el derecho a tener alma; luego seis millones de brujas, sabias, curanderas, hechiceras de males y bienes fueron quemadas en las Hogueras de la Inquisición. Después el Movimiento Sufragista creció y consiguió a lo ancho del mundo, que se nos reconociera como ciudadanas con derecho al voto." Todo esto por qué?

La división social y sexual del trabajo, origen y sustento de la opresión hacia la mujer, determinó que la maternidad biológica condicione nuestra participación en la historia de nuestro pueblos.

Lo específico del sexo femenino es el hecho natural de ser "madre", lo que ha permitido que a la mujer se le reconozca y limite socialmente solo en cuanto cumple esta función reproductora tanto del ciclo cotidiano como generacional, se le confine al ámbito de lo doméstico y se desvalorice todo su aporte.

Aisladas en el mundo de lo privado, definidas en el espacio-hogar, delimitadas en el tiempo-maternidad, nos forzaron a un silencio de siglos en el que se pulieron los estereotipos clásicos de lo femenino y masculino que fueron adecuándose de acuerdo a las exigencias de los sistemas productivos imperantes.

Nacemos con un sexo y socialmente nos van determinando un género a través de la educación, la familia, la iglesia, etc. "Es una forma de socialización que tiende a desarrollar las diferencias entre hombres y mujeres imponiendo mas bien la desaparición de semejanzas", justificando así las relaciones de poder que se gestan de un sexo sobre otro, relaciones en las que los hombres tienen privilegios

autoridad, jerarquía sobre las mujeres, consolidando el sistema patriarcal que ha dominado nuestra historia.

Relaciones de poder que se expresan especialmente violentas contra las "más débiles" y que abarcan todos los ámbitos de la cotidianidad de la mujer, la misma que se convierte en víctima cómplice, receptora y trasmisora de estas relaciones institucionalizadas.

El sistema capitalista y el sistema patriarcal se articulan y adecuan sustentándose en una fuerte división; separando lo público de lo privado, así el trabajo doméstico típicamente femenino pierde total valoración, no sólo porque sea la mujer quien lo ejerza sino que es subvalorado por la ideología imperante del rendimiento y la productividad. Así la invisibilidad de este trabajo se justifica y sus actoras pierden peso en el contexto social.

Queda claro entonces que el espacio público es el espacio de lo productivo, del trabajo, de la preocupación pública, mientras lo privado es el mundo de la familia, de la emotividad, de la irracionalidad, esto traspassa a la sociedad civil la misma que a través de sus mecanismos reforzará la diferente valoración a los sexos en su exprecto mas amplio.

En nuestro país, las mujeres hoy en día queremos destacar la presencia y participación de las mujeres a lo largo de nuestra historia, a pesar de que la Historiografía oficial no lo reconozca.

El proceso de discriminación y subordinación que la mujer ha vivido marca definitivamente esta participación, y si bien se reconoce a heroínas que rompieron los moldes tradicionales con gran valentí pero sobretodo audacia; es importante resumir anotando que la mujer ecuatoriana en general vivió su silencio y sometimiento en permanente relación dinámica con las grandes causas que se convirtieron en hitos en nuestra Histoira, buscando siempre expreiones propias y formas de organización que cambie su solidaridad.

I La crisis Feminizó la pobreza

Comentada en discursos y mesas redondas, negociada por los expertos, la crisis económica se agudizó en esta década ubicando a los grandes sectores oprimidos de América Latina en una nueva categoría conceptual "la extrema pobreza" y que en la vida cotidiana significa la carencia de poder satisfacer las necesidades básicas, en el ámbito de lo económico, social, político y cultural de cada país.

"La pobreza absoluta y la miseria no son categorías abstractas, sino una realidad compleja que conjuntamente con la jerarquización y discriminación hacen de la Mujer de estos sectores, el punto neurálgico los grupos vulnerables."

Las mujeres, mantenidas por milenios como ejército de reservas y requeridas de acuerdo a las necesidades del sistema capitalista patriarcal han sido expulsadas masivamente al mercado de trabajo, en francas condiciones de desventaja propias de la discriminación y subordinación específicas de su género.

Discriminación que se refleja en cifras tan elocuentes como: que el 65% de las mujeres que trabajan están ubicadas en el sector terciario de la economía, predominando su presencia en el área de servicios en las zonas urbanas y faenas agrícolas en las zonas rurales.

Contamos con un 40% de mujeres sub-empleadas y las desempleadas llegan al 15%, situación laboral fuertemente condicionada por el 58% de analfabetismo que se concentra en el sector femenino, un 31% de mujeres que quedan fuera del sistema educativo, a más de un alto nivel de deserción escolar cuya mayor justificación es que "siendo mujercita" no necesita estudiar, o la tácita preferencia para hacer el debido esfuerzo para que sea el varón quien continúe los estudios.

A estas cifras se suman entonces ciertas limitaciones propias de la división sexual del trabajo, de los prototipos impuestos por la asignación de roles y por razones propias de la

función social de la maternidad..

La escasez de ingresos, el deterioro del consumo, la imposibilidad de ahorro, los agudos procesos migratorios, explican la presencia mayoritaria de la mujer en las ventas ambulantes, servicio doméstico, prostitución, en el submundo de la delincuencia, y el tráfico callejero para "trabajar en lo que se pueda", situación que es combinada magistralmente con sus tareas de madres, esposas, domésticas sin pago, proveedoras de afecto, reproductoras a la fuerza, duplicando la fortaleza y la jornada de trabajo, lavando por afuera y por adentro ropa propia y ajena, cocinando para los suyos y los otros, criando hijos con la ternura prestada de las horas de reposo que nunca llegan; venden periódicos a la madrugada, recojen latas viejas y botellas vacías a medio día, rebuscan la basura por la tarde y así resisten.

Las calles, los mercados, las estaciones terrestres, los pequeños comercios, la noche esquinera reflejan como la mujer le dió rostro a la pobreza.

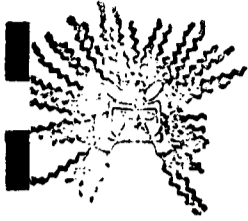
Desde nuestro punto de vista los efectos mas significativos de la "crisis" son:

1.- Las estadísticas señalan que el 45% de hogares en América Latina tienen jefatura de hogar femenina; jefatura de hogar ubicada entre los 25 y 40 años y con menos de 3 años de educación formal. En últimas muestras realizadas en Quito y Guayaquil, este hecho bordea ya al 30% de hogares en los sectores suburbanos.

Este parámetro relativamente nuevo tiene inusitadas implicaciones, de las cuales solo relevamos:

a) Estas familias dependen de un solo ingreso, complementado debilmente por el trabajo de los niños.

Este ingreso ya no puede ser considerado como "salario de apoyo", concepto que siempre ha justificado la discriminación salarial hacia la mujer.



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

-3-

- b) La responsabilidad de "ser única fuente de ingreso" juega un rol fundamental en la peremnitzación de los niveles de sumisión y dependencia de la mujer.
 - c) La inestabilidad que implica el sub-empleo repercute ostensiblemente en el mercado interno tanto en el ámbito de la producción como del consumo.
 - d) El Estado no ha podido responder con sus políticas de desarrollo, si no más bien las ha excluido de la cobertura agudizando así sus condiciones generales de vida: salud, educación, vivienda, empleo etc.
 - e) Los partidos políticos aprovechan la situación para utilizar a esta "clientela" por medio de ofertas electorales reforzadas por un discurso eminentemente protector y que ataca directamente a sus necesidades vitales.
2. Lo descrito anteriormente resquebrajó la vigencia del modelo tradicional de familia provocando nuevas y más complejas situaciones en la trama social.

La desorganización familiar generada por estragos de la crisis, es la causa fundamental para el aparecimiento vertiginoso del trabajo prematuro del menor, de su expulsión a la calle, la misma que los envuelve en toda clase de violencia y desestabiliza su desarrollo emocional e integral, todo esto se revierte a la madre-sola, único sostén económico y afectivo del mismo.

3. La identidad inexorable de la mujer, su función biológica de reproductora se ve amenazada por una salud en-doble y deteriorada, las cifras al respecto siguen siendo desalentadoras.

"Más de 100.000 mujeres mueren en el mundo por embarazo, parto o aborto clandestino", señala el cable internacional, continua diciendo, la deshumanización, la pobreza, la desinformación y la comercialización que rodean la salud materna son básicamente sus causas"...

Nosotros añadiríamos de cada 1.000 ecuatorianas en estado de gravidez, mueren de 50 a 100, el 15% mueren por problemas de empirismo en la atención y se pronostica un 10% de mortalidad por abortos mal hechos.

Obviamente que esta situación esta estrechamente ligada a las condiciones estructurales de vida, sumada a la carencia de servicios, hace que "el acto de parir", se convierta en una cuestión de alto riesgo.

Esta mortalidad materna lógicamente va acompañada de una fuerte tasa de mortalidad infantil. Las causas dramáticamente simples: el mal estado de salud del infante, debido al pobre estado nutricional de la madre. De acuerdo al estudio de la Organización Panamericana de la Salud, realizado en 10 países del continente entre un 22% y un 63% de mujeres embarazadas sufren de anemia; y las autoras Bissilliat y Fieloux afirman que las dos terceras partes de Mujeres del Tercer Mundo sufren mal nutrición.

Sobreviviendo en tan precarias condiciones, con un ingreso inestable, el mercado laboral ofreciéndole muy pocas alternativas, la maternidad amenazada, su tiempo tremendamente limitado, la mujer ecuatoriana de los sectores populares vió estrecharse sus posibilidades reales de "integrarse al desarrollo" como fuera convocada por el discurso oficial de esta década.

Si bien esta visión general correspondía a la mujer suburbana, no escapan de esta realidad los amplios sectores femeninos comapeños; los mismos que por características propias de su sector social han sufrido un agudo proceso de pauperización, consecuencia de las políticas económica-sociales dirigidas a este sector.

De manera muy sucinta lo que vale subrayar es que los índices de analfabetismo, permanencia escolar, salubridad, mortalidad infantil y materna, son más altos en el campo, al mismo tiempo que es en este espacio en el que la participación de la mujer aunque no se justamente valorada, es visible.

La multiplicidad de tareas que la mujer campesina ha asumido, especialmente agudizadas por el movimiento migratorio interno, convirtió a la mujer en el eje de la unidad económica familiar campesina. Al mismo tiempo debemos señalar que este eje no recibió capacitación especializada ni fue incorporada en los proyectos de desarrollo, no tuvo acceso al crédito, lo que repercutió ostensiblemente en el nivel de productividad de la parcela. Inclusive hasta la década anterior fue considerada elemento opuesto al cambio y desarrollo sin entender su rol cohesionador al interior de la comunidad.

La readecuación del modelo

Es evidente que queremos resaltar que los sectores medios no es-

caparon de la situación general descrita, más bien pudimos observar como sus aspiraciones fueron aceleradamente acortándose.

De alguna manera, cabe destacar el afán anotado por todos los informes oficiales sobre los avances logrados por "LA Mujer" medidos por su inserción en el sistema educativo y como este se constituye en el ítem más significativo para una mejor incorporación al mercado laboral.

Con Consuelo Albornoz, anotábamos en un artículo (Periódico EL Hoy 7-8-85), como el discurso estatal vendía la receta para "la integración de la mujer", a partir de la trilogía del éxito " a mayor nivel de educación , mayores posibilidades de empleo y menor tasa de fertilidad".

Si bien, no pretendemos negar la importancia de la educación para nuestro desarrollo y nivel de participación, esta visión sigue demostrando que la mujer es tomada en cuenta especialmente como agente productivo desde el Estado.

Pero esta mujer, formada dentro de parámetros cuasi-tradicionales, se va hoy enfrentada al mundo de lo público ya casi como una necesidad, y en esa perspectiva, este sector que puede estudiar y que tiene acceso, además, a los MASS Media, refuerzan sus patrones culturales y modelos de vida con los enlatados que nos llegan desde la Metrópoli, ésta Mujer enfrenta un proceso.

Proceso que se definirá entre el "deber ser, de toda buena mujer", legado por las costumbres y normas tradicionales, la irrupción de varias vertientes de información, a más de las exigencias vitales. La Mujer de clase media vive un momento de transición el que le conducirá a una readecuación del clásico modelo a uno más acorde con los requerimientos económico-político del sistema, o provocará un cuestionamiento transgresor que le proyecte hacia el logro de una identi-

dad como mujeres y ecuatorianas en el aquí y ahora.

Esta definición dependerá en buena medida del nivel de información, orientación, conocimiento que se pueda procesar para este sector social y que desgraciadamente los medios de comunicación formales no lo hacen ni aportan en este proceso.

Entre el miedo y la esperanza

Si bien debemos recoger los saldos positivos que produjo el proceso de redemocratización que vivió el país y como tal el tema que abordamos, deseamos destacar el marco político en el que se agudizó la crisis y que pretendió amortiguar los efectos de la misma, me refiero a estos últimos cuatro años.

El Gobierno neo-liberal que esta feneciendo centralizó y hegemonizó el poder con un claro concepto de autoridad basado en la fuerza, dominando a "los débiles" y paulatinamente sacudió a nuestra democracia formal y dependiente hasta hacer de ella una triste caricatura.

Hemos visto consolidarse a un clásico modelo patriarcal en el que el poder sirvió para oprimir; el abuso, la prepotencia y la agresividad fueron claros instrumentos para expandir el miedo que cohercionó conciencias y desmovilizó en gran medida a los clásicos sectores organizados. Así el patriarcado se constituyó en el filón ideológico mas importante con que contó el Estado para sostener un gobierno macho, vestido de pantalones y, cuya única respuesta ha sido sostener la crisis a través de la violencia.

Esta breve caracterización pretende sintetizar la situación de la mujer frente a la grave crisis que nos sacude, la misma que obligó a la mujer los sectores populares y medio, a integrarse masivamente al mercado formal e informal de trabajo, ámbito en el cual sufre una clara desventaja frente a la discriminación histórica que afronta nuestro género y que se traduce en discrimen salarial, bajos niveles de calificación de la "mano de obra mas barata" con que cuenta el sistema, limitaciones por número de hijos y edad, tiempos y permisos por maternidad, abuso y asedio sexual, etc. etc.

Pero además, esta misma mujer sumida en el ámbito de lo doméstico, tiene bajo su "exclusiva" responsabilidad la reproducción y reconstitución de la fuerza de trabajo de la familia a su cargo, tanto a nivel biológico, como afectivo y en un alto porcentaje el sustento económico de su prole.

Este trabajo doméstico invisible, no remunerado, ni valorado se torna mas agobiante por la baja permanente de ingresos, la carestía de infraestructura básica, tanto en los suburbios como en las áreas rurales.

En estas condiciones, con una doble jornada encima, la mujer ve deteriorarse su estado de salud, no cuenta con tiempo para capacitarse o estudiar, no tiene a su alcance instrumentos que alivien su carga y menos aún promuevan su incorporación plena e igualitaria.

A esto debe sumarse la política social impuesta por el modelo neo-liberal del último período, que ignoró a los mas necesitados, por lo que vimos como se redujeron los servicios y prestaciones sociales desde el Estado, cuyas coberturas son ya insignificantes por lo tanto las condiciones de vida de los grandes sectores mayoritarios de la población ecuatoriana sintieron estas carencias y la mujer desde su condición de género subalterno

pero eje "tradicional" de la familia , la que mas directamente afronta las necesidades de la misma , fué definitivamente la mas golpeada.

Entre el hambre determinado por la pobreza y el miedo impuesto por la violencia institucional, las mujeres buscaron alternativas de supervivencia, lo que es más, encontraron un camino en la organización popular para solidariamente construir esperanzas.

Que ha hecho el Estado?

Desde la Revolución Liberal vemos como el Estado inicia, cierta política dirigida al sector femenino de su población, pero más bien a través de lineamientos generales como "el ingreso de las mujeres a la administración pública", la apertura de la Educación Fiscal, la Ley de Divorcio, etc. Luego la concesión del voto femenino abre mejores posibilidades para que se geste una mayor participación política, especialmente desde los sectores de izquierda.

Durante todo este siglo entonces, la mujer al estar inserta en la dinámica social va recibiendo del Estado los servicios de salud, educación de seguridad social, los beneficios del Código del Trabajo, etc., que llegan a ella sin lugar a dudas, pero sin que eso signifique que haya un conocimiento de su especificidad, y menos aún, sea tomada en cuenta ella como sujeto interlocutor.

Las políticas sociales han recibido una primera tipificación a la cual nos acogemos: Epoca de Beneficiencia, etapa filantrópica, Asistencia Pública, que van consolidando un aparato estatal que al momento se enfrenta al gran reto de identificar a los sujetos sociales con los que debe planificar las acciones emergentes que la conflictiva situación social requiere.

Solo en 1975, bajo la iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas y durante la Convención de México, se declaró "el decenio de la Mujer, bajo el lema Desarrollo, Igualdad y Paz", el Estado Ecuatoriano empezará a reconocer que existe una problemática específica y que abarca el 51% de su población, con acciones que si bien por un lado son respuestas a sus compromisos internacionales, por otro son fruto del proceso de toma de conciencia de mujeres, grupos y organizaciones que fueron autogestando, tanto en América Latina como en el país, una respuesta creativa, informal, y en colectivo, para enfrentar la especificidad de su situación.

En 1979 en la Constitución Vigente se prescriben principios que debe regir al Estado Ecuatoriano en lo que respecta a la "igualdad y promoción de la Mujer" en varios de sus artículos.

Así mismo en los Planes de Desarrollo solo encontramos que se menciona el tema entre los 21 puntos programáticos del Gobierno Roldós-Hurtado, en el que se señala que había programas específicos para la mujer y el joven.

Solo al elaborarse el Plan Nacional 1980-1984, la mujer es incluida por primera vez en la Planificación Nacional estableciéndose estrategias que abordan parcialmente su problemática.

Dentro de este contexto y en plena vigencia democrática, puede considerarse un hito la formalización de una vieja disposición que tomó vida el 20 de Marzo de 1980, fecha en la que se crea la Oficina Nacional de la Mujer, por impulso de la Primera Dama de ese entonces, Martha Roldós, oficina que luego, 1987, se convierte en Dirección Nacional pero que hasta hoy día no logra cuajar en sus reales dimensiones, y que de alguna manera evidencia la poca valo-

ración que da el Estado, a la problemática de la Mujer.

Con un presupuesto paupérrimo, un nivel de decisión y jerarquía pobre, y un manejo administrativo sometido a los vaivénés políticos, esta instancia no ha podido cumplir con un papel ni medianamente satisfactorio.

Resumiendo quisiéramos anotar que el Estado en un primer momento nos excluyó, luego a través de sus políticas sociales nos benefició en términos generales, y que puede adquirir ciertas adjetivaciones: como asistencial, paternalista, etc. y que de alguna manera reflejan el cómo los sectores sociales involucrados han recibido su atención; desde 1975 hemos denominado al accionar Estatal frente a nosotras como una etapa "integracionista" en la que sobresale una visión muy parcial de la problemática, un accionar más bien contradictorio que se grafica por ejemplo en: se capacita en ramas tradicionales favoreciendo la perpetuación de los roles, ejecuta proyectos de promoción sin tomar en cuenta el factor tiempo de las beneficiarias, extendiendo sus ya extensas jornadas de trabajo, sin aliviar sus tareas domésticas; impulsa proyectos productivos comunitarios paternalmente conducidos, creando dependencias con el Estado, y conflictos que desarman la organización.

Lo que nos queda por precisar es que no han existido políticas serias y reponsables para asumir con decisión y buscar respuestas integrales a la plena incorporación del 51% de la población, al proceso de desarrollo del país.

LAS RESPUESTAS LAS ESTAN CONSTRUYENDO LAS MUJERES

Debemos afirmar que los pequeños y grandes logros hasta aquí alcanzados, se debe a un accionar histórico de las mujeres ecuatorianas, que desde diferentes vertientes, con las más variadas influencias han ido lenta pero tesoroamente consolidando una presencia cada día más visi-

Pero queremos destacar que es a partir de 1975, y especialmente en la década de los ochenta, gracias a vientos frescos que nos vinieron de toda América Latina, y de los Movimientos de la Mujeres de Liberación que ~~se~~ emergieron en varios centros del Primer Mundo, las mujeres ecuatorianas inician por cuenta propia, y con cierta audacia un recorrido difícil, viciado de rezagos heredados, sinuoso y complicado por la diversidad de situaciones en que sus actoras se desenvuelven.

Se desata así un proceso lleno de color por los matices y sigzagueante por los retos.

Las pobladoras del suburbio se reúnen para conseguir el relleno de una calle, las campesinas un Centro de Salud, las estudiosas forman centros de investigación, las amas de casa se dedican al voluntariado mas planificado y con objetivos, las profesionales plantean reformas, las sindicales reclaman una secretaría de la Mujer, las militantes luchan por la creación de un espacio propio y el reconocimiento de su trabajo al interior del Partido, las feministas crean espacios de mujeres donde se asesora jurídicamente a las Mujeres en sus derechos, se realizan talleres de salud alternativa, etc, , forman un coro de voces aisladas, se debate sobre identidad, violencia sexual, participación política, recuperación del cuerpo y del placer, relaciones de poder en la familia, con la misma intensidad que se denuncia la carestía, la falta de oportunidades de empleo, se reclama por los derechos humanos, y se consolida la democracia al replantear sus contenidos, así emerge un sujeto social que reclama su voz y su puesto en el convivir nacional.

A propósito Lilí Rodríguez anota en su trabajo, "Movimiento Organizado de Mujeres: una fuerza transformadora": El objetivo de la organización de las mujeres, apunta a la búsqueda de relaciones igualitarias entre los sexos, a fin de que las diferencias biológicas no generen desigualdades sociales, ni valorizaciones distintas para lo público o

privado, la acción de las mujeres, busca armonizar la vida cotidiana y personal con la vida pública, en una síntesis potenciadora de una concepción integral de vida. Esta acción se inscribe en una propuesta radical de transformación social, para poner fin a la explotación capitalista y al dominio patriarcal, y abrir posibilidades de desarrollo humano para hombres y mujeres".

La redefinición gestada desde la praxis del Movimiento de los conceptos de poder, política, democracia, vida cotidiana, autoritarismo, obliga a las mujeres al momento de participar activa e igualitariamente en los niveles de decisión de las diferentes instancias del quehacer político y público del país, niveles casi inaccesibles aún para nosotras, y que se ha convertido en el limitante más importante en la actual coyuntura.

Ya en este punto creemos haber logrado:

- Que la sociedad tome conciencia, que el problema de la Mujer no es exclusivamente de nuestra incumbencia, sino que hay que asumirlo como un problema social.

- Que si bien la discriminación subsiste y al subordinación persiste, tanto en el ámbito de lo privado como en el público, estos hechos son permanentemente denunciados con objetividad, lo que ha permitido al interior un crecimiento de la conciencia de género.

- Que sin lugar a dudas el proceso de organización que ha vivido la mujer ecuatoriana, es lo más significativo de la década, hecho que al momento determina la formación de un Movimiento Social, que debe ser reconocido como tal y que se convierte en un válido interlocutor, tanto al interior de la Sociedad Civil como frente al Estado.

- Que en este gran avance organizativo las mujeres han desarrollado metodologías de trabajo, contenidos, y propuestas que al momento pueden ser un aporte significativo al Estado en varias áreas como: salud, alfabetización, comunicación, promoción, estrategias de sobrevivencia, frente a la crisis, etc., todas con denominadores comunes: creativos, informales, alternativos.

Sin embargo, vale la pena transcribir lo que Lilí Rodríguez señala en el documento anteriormente citado, sobre la actual situación del Movimiento como tal y que destaca los riesgos y alcances del mismo para que nos sirva de referencia " ... la construcción del Movimiento Autónomo de Mujeres, en el Ecuador, todavía es un reto que transita por arenas movedizas, entre la necesidad de levantar reivindicaciones y propuestas específicas que den cuenta de la identidad de género, y en la de entrelazar sus planteamientos al proyecto global por la transformación de la sociedad. Este reto enfrenta tentaciones y peligros. La tentación de separatismo, que confiere cierta comodidad, en el sentido de convertir a la organización de las mujeres en un ghetto, de perder la perspectiva estratégica de cambio social y quedarse en las reivindicaciones específicas, de rehuir la responsabilidad de contribuir a la formulación del proyecto alternativo de la sociedad. Peligro de aislacionismo, y de que sus propuestas no alcancen trascendencia política. De que los problemas y reivindicaciones de la mujer, sigan siendo considerados "asuntos de mujeres", en lugar de ser asumidos como problemas de la sociedad. Peligro de que las propuestas, al no existir una acción organizada de las propias mujeres, se pierdan en la ambigüedad o generalidad.

La Autonomía del Movimiento conlleva a saber medirnos en una correlación de fuerza, capaz de abrir espacios de acción que posibiliten llevar adelante nuestras reivindicaciones. Supone la permanente tensión entre conflictos y negociación y la adaptación de una táctica a los objetivos que nos mueven."

Qué Hacer?

1. Esta brevísima descripción que antecede nos muestra una realidad compleja, atravesada por múltiples componentes y que definitivamente requiere de una respuesta contundente que ataque en forma integral a la problemática que nos ocupa.

La Mujer, a más de madre-trabajadora, es un sujeto social cuya opresión ha limitado sus capacidades, participación, y conciencia; por lo tanto, la sociedad ecuatoriana, el Estado, las Instancias de organización social, y las propias mujeres deben asumir la urgencia de su "real Integración" y pleno ejercicio de sus deberes y derechos, pues no es posible pensar en el desarrollo de un país sin la participación igualitaria de la mitad de su población.

2. Las políticas que se definan si bien pueden ser sectoriales deben tener un eje centralizador que diseñe la respuesta integral, pero coherente a los respectivos procesos al interior de un país pluricultural y con marcadas diferencias sociales, y supere la clásica referencia a la mujer como productora y consumidora.

3. Este eje coordinador debe partir de una concepción no solo integral sino del conocimiento exhaustivo de la especificidad localizando la raíz en la división social del trabajo, con su particular asignación de tareas por sexo y valoración diferente que se da a tales tareas.

Comprender este punto de partida nos lleva a alterar "una de las bases estructurales del sistema económico, así como las bases culturales de la opresión por sexos" Por ejemplo en los modelos vigentes ^{de} desarrollo se considera una estrategia clave impulsar políticas de empleo, al mismo tiempo que conocemos de las reales dificultades que existe para incorporar masivamente a la población

economicamente activa al aparato productivo, para el efecto es importante impulsar políticas específicas para que la mujer se incorpore, pero al mismo tiempo reclamamos alternar la valoración social de determinadas tareas, comprender la relación "tiempo-mujer" y revalorizar el trabajo del hogar, su función reproductiva frente a la función productiva de bienes, difundir el valor de estas tareas y replantearse una división del trabajo co-responsable al interior de la familia, aliviar este trabajo con apoyos solidarios comunitarios, a través de modelos no convencionales, capacitar a la mujer en tecnologías sencillas que alivien su jornada, etc.

Así debería conceptualizarse cada esfera de trabajo (salud, vivienda, recreación, etc) que se proponga, lo que representa en sí una garantía para llegar a la mujer y lograr su participación.

4. Consideramos que este eje, llámese en nuestro caso Dirección Nacional de la Mujer, debería entonces convertirse en un espacio que:

- **Coordine** inter-institucionalmente
- **Centralice** las acciones dispersas
- **Canalice** la participación de varios sectores, creando espacios de reflexión e intercambio de experiencias.
- **Investigue** áreas y sectores particulares
- **Informe** y **Difunda** a nivel social la temática
- **Priorice** en sus acciones a los grupos mas necesitados.

5. Esta instancia centralizadora deberá contar con la presencia y participación de las organizaciones de mujeres bajo un amplio concepto pluralista, para que todos los sectores tengan coresponsabilidad en las decisiones y se logre una coordinación que "respetando diversidad" unifique criterios que definan las grandes líneas de acción.

El documento sobre "pobreza crítica" en su capítulo La participación, el Estado y la Acción Regional (aprobado por la conferencia de UNCTA en Bogotá), subraya con gran énfasis el valor de la participación ciudadana en el marco de una democracia que pretende responder a la pobreza. Para el efecto sostiene: " La principal función de la participación es liberar el potencial creativo que las sociedades manifiestan, en especial en los espacios de pobreza, como resultado de la diversidad que contienen.... El rol de la Participación debe ser conciliar diversidad con creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular mecanismos capaces de conciliar participación con heterogeneidad."

Si el Movimiento de Mujeres por su parte y el Estado en la suya, visualizan conjuntamente una proyección de esta trascendencia, podríamos inscribirnos en un hito renovador.

Deberán crearse los canales de participación y para el efecto hay que basarse en la difusión y comunicación sociales investigando desde las redes informales hasta la identidad de la organización popular; por último eso deberá tener implicaciones en la estructura del poder, en la toma de decisiones para lograr una auténtica movilización social única fortaleza de la democracia que queremos constituir.

6. Dentro de este panorama es fundamental conocer que desde hace un año en Quito, mas de 20 organizaciones se han reunido en "Acción por el Movimiento de Mujeres", espacio de trabajo y reflexión que ha asumido como tarea la sistematización de las "demandas y propuestas" , que hacen las mujeres organizadas. Este esfuerzo no ha sido concebido como una lista de reivindicaciones, sino "el contenido mismo de su lucha".

En el documento dado a conocer en Enero de este año, hay demandas concretas en diferentes áreas: trabajo productivo y trabajo doméstico, educación, salud, maternidad, política estatal, comunicación, violencia, participación política, legislación. (Anexo)

Si bien por su parte "Acción por el Movimiento", se plantea como objetivo fortalecer el Movimiento Organizado de Mujeres como una instancia autónoma, amplia, democrática, que organice las fuerzas, las voluntades, la iniciativa de todas las mujeres que buscamos una nueva sociedad.

También reclama un marco político y estatal apropiados:

"Exigimos una democracia donde los derechos de las Mujeres sean reconocidos, no en el papel ni enunciados, que se cumplan en las actitudes, en la vida diaria. Una democracia en que la violencia contra las mujeres sea extirpada de raíz donde la maternidad sea considerada función social y no nuestra responsabilidad exclusiva, una democracia que no nos discrimine en las leyes, en el trabajo, en los salarios, en las posibilidades de estudio, de acceso a puestos de dirección, a participación en la política, que altere las actuales relaciones verticales y autoritarias al interior de la familia, que nos vuelva receptiva y respetuosa de los demás, sabiendo que el poder nos de la jerarquía, la experiencia, el conocimiento, la edad, no puede ser usado para dominar y oprimir ni reemplaza a la razón."

7.- Además tenemos que tomar en cuenta que de los pocos partidos políticos que nos ha planteado a discusión un "programa" es la Izquierda Democrática; en el mismo hay líneas generales que abordan los puntos más neurálgicos de la problemática de manera aislada:

- "fortalecer la construcción de un poderoso Movimiento de Mujeres"

- "fortalecer reformas legales y acciones administrati-

vas que garanticen los derechos de la Mujer a la participación política"

- "Integrar a la mujer al plan de empleo".
- "Reformas en el sistema educativo, haciendo especial énfasis a la alfabetización de mujeres; y revisión de textos escolares".
- "Presencia de la mujer en los proyectos de salud, vivienda barriales".

Queremos destacar que existen puntos coincidentes con las propuestas de las mujeres y que ya en el ejercicio de sus funciones confiamos en la posibilidad real que se reorienten definitivamente la DINAMU y el Consejo Nacional de la Mujer, así como que se concrete la Comisión Parlamentari de Asunto de la Mujer y la Familia; instancias estatales en las que sólo la acción conjunta nos garantizara coherencia en su accionar.

Por nuestra parte solo nos cabe concluir diciendo que requerimos urgentemente

- conocer más sistemáticamente nuestra realidad
- lograr con la movilización una presencia más crítica y creadora de estos nuevos sujetos sociales
- colaborar en el diseño de respuestas integrales, consistentes y priorizadas.



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

COOPERATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL
PERSPECTIVAS EN EL ECUADOR

JUAN ENRIQUE MIQUEL MUÑOZ



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

INDICE

1.	PRESENTACION	3
1.1	TENDENCIAS CONCENTRADORAS EN LA ECONOMIA	3
1.2	ECONOMIA PARTICIPATIVA	4
1.3	ECONOMIA ASOCIATIVA EN AMERICA LATINA	4
1.4	COOPERATIVAS Y ECONOMIA SOCIAL	5
1.4.1	ORIGEN Y CONSTITUCION DEL COOPERATIVISMO	6
1.4.2	EXPANSION Y FUERTE DESARROLLO COOPERATIVO	6
1.4.3	FASE ACTUAL	7
2.	ECONOMIA SOCIAL	8
2.1	FUNDAMENTOS	8
2.2	CONCEPTUALIZACION DE LA ECONOMIA SOCIAL	9
2.3	LAS EMPRESAS SOCIALES	9
2.4	ECONOMIA SOCIAL, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, ARTESANADO Y MICROEMPRESAS	10
2.5	ORGANIZACIONES ECONOMICAS SOLIDARIAS	11
2.6	LIMITANTES DE LAS EMPRESAS SOCIALES Y NECESIDAD DE FOMENTO ESTATAL	11
2.7	RANGO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA EN EL ECUADOR	12
3.	EL COOPERATIVISMO EN EL ECUADOR	13
3.1	CONSIDERACIONES PRELIMINARES	13
3.2	EL DESARROLLO COOPERATIVO	13
3.3	CARACTERIZACION EMPRESARIAL COOPERATIVA	17
3.4	INTEGRACION COOPERATIVA	18
3.5	EDUCACION, CAPACITACION Y DIVULGACION COOPERATIVA	20
3.6	EL ESTADO Y EL COOPERATIVISMO	20
3.7	CONCLUSION	21
4.	BASES POSIBLES DE REDINAMIZACION COOPERATIVA Y DE SU INTEGRACION EN UN AREA DE ECONOMIA SOCIAL	22
4.1	CRITERIOS DE ACCION PROPUESTOS	22
4.2	REFORZAMIENTO INTEGRATIVO DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO	23
4.3	REDEFINICIONES DEL ESTADO, LEGISLACION E INSTITUCIONALIDAD	23
4.4	BASES POSIBLES DE EXPANSION INMEDIATA DEL COOPERATIVISMO Y/O DE LA ECONOMIA SOCIAL	24
4.4.1	AREAS DE ACCION INMEDIATA	24

1. PRESENTACION

1.1. TENDENCIAS CONCETRADORAS EN LA ECONOMIA:

La prolongada crisis económica mundial, con sus rasgos recesivos y de aumento de la marginalidad de los países subdesarrollados y periféricos, ha modificado el debate sobre las formas de desarrollo y el tipo de sociedad que conviene construir a las naciones más pobres y emergentes.

La década de los 80 ha consolidado el sistema en los países capitalistas centrales y desarrollados. Esta tendencia se funda en factores económicos, políticos y sociales. Las reformas que se emprenden en regímenes de socialismo centralizado -primero, China y luego, la URSS y naciones de Europa Oriental- refuerzan las tendencias al fortalecimiento de las formas y métodos capitalistas. Ellos son mostrados y difundidos como adecuados para las naciones subdesarrolladas, respaldándolos con el éxito económico como en Corea y Taiwán o en sistemas represivos y de imposición como ocurrió en casi toda América Latina en los años 70, mediante regímenes militares.

Este resurgimiento y predominio económicos, se han fundado en la fuerte acumulación concentrada y transnacional del capital; en la mayor capacidad instalada tecnológica y en la fluída aptitud innovativa en métodos y productos; en el carácter de la crisis recesiva actual, que superpone en América Latina los efectos del endeudamiento externo asumido anteriormente y el agotamiento de la sustitución de importaciones y en la superación o manejo creciente de la dependencia energética del mundo desarrollado.

La distensión a nivel mundial unida al término de las grandes luchas de liberación nacional han dejado mayor capacidad al sistema para consolidarse y expandirse a países emergentes, como un camino viable de desarrollo e inserción en la economía y política mundiales. El auge de las ideologías y movimientos conservadores han fortalecido esas tendencias y cohesionado una acción más agresiva.

En países subdesarrollados el capitalismo neoliberal se ha impuesto sobre la base de la eliminación o interdicción de la democracia, seguida de profundas reformas modernizadoras de la economía y la sociedad que afianzan o refundan formas de dominación basadas en la disminución del papel y fuerza del movimiento sindical, que aumentan la pobreza y marginalidad de grandes sectores de población, que se sumergen en una economía de subsistencia.

En un mismo sentido operan respecto de las naciones y dentro de ellas de amplios sectores de la población, las condiciones de aguda competencia económica internacional y la reducción de la participación del trabajo en la remuneración hacia los diversos factores productivos. Esta se logra mediante la menor cantidad de empleos disponibles en la economía formal o por la fuerte reducción salarial que implica el traspaso de industrias desde las naciones desarrolladas con movimiento popular histórico a otras con menores exigencias y costos o por la creación de amplios segmentos de la población marginados de la economía formal, principalmente en las naciones subdesarrolladas (Sector informal).

El fuerte aumento del desempleo abierto, del subempleo y del autoempleo -que apenas atenúa la marginalidad y la extrema pobreza- en las naciones en proceso de desarrollo muestra la poca viabilidad de fundar una economía y sociedad humanas y solidarias en la copia de modelos capitalistas marcados por la desigualdad y la falta de acceso de las mayorías a niveles de consumo digno y básico. En estos países no se puede fundar una sociabilidad viable, estable y armónica, en el mero trasplante de ese sistema a estas realidades.

Por ello está plenamente vigente la necesidad de imaginar y perfeccionar permanentemente formas y sistemas de desarrollo más justas y humanas basadas en una economía que integre la eficiencia con la solidaridad y que ayude a superar el dualismo extremo que se configura al interior de las naciones entre minorías modernas y ricas y grandes masas desprovistas de trabajo y de posibilidades sociales y culturales.

1.2. ECONOMIA PARTICIPATIVA:

Numerosos movimientos ideológicos, políticos y sociales han aspirado a concretar experiencias -de mayor o menor consistencia y extensión- para democratizar la sociedad, asegurando una participación real de los trabajadores en la economía, en la organización social y cultura, que hagan efectivos el sentido de los regímenes políticos democráticos y refuerzen la sociedad civil.

En algunos países, principalmente europeos, se han constituido y funcionan sistemas de ECONOMIA SOCIAL, que institucionalizan la participación y concertación social. Ello se hace a partir del reconocimiento del movimiento obrero y de las diversas expresiones de organización popular -sindical, vecinal, económica, corporativa, etc.- para incorporarlos en la orgánica y actividad del Estado, en la economía y en los procesos socio-culturales. Principal importancia tienen: a) La coparticipación de los actores sociales en la regulación del marco económico nacional del conflicto industrial del trabajo así como en la planificación del desarrollo y en la definición de las condiciones de reconversión industrial y de recalificación de los trabajadores, y b) La generación de sectores de economía social o asociativa, que incluyen áreas o casos de autogestión, más o menos extendidas y fuertes movimientos complementarios de economía popular y de autoayuda cooperativa, mutual y gremial -corporativa para la satisfacción de necesidades básicas como: consumo, vivienda, ahorro y crédito, transporte, producción agrícola y agroindustrial, comercialización, etc.

Estas últimas constituyen experiencias nacionales o sectoriales en Yugoslavia e Israel y en distintas naciones europeas se nuclean en torno a los movimientos sindicales como en Suecia y RFA, o mutuales como ciertas realidades agrarias en Francia y fuertes movimientos cooperativos de producción y servicios en toda Europa.

1.3. ECONOMIA ASOCIATIVA EN AMERICA LATINA:

En América Latina -y dentro de ella, en el Ecuador- existen diversos tipos de economía asociativa, social o comunitaria que actúan junto a empresas estatales y privadas. Generalmente son marginales frente a los capita-

listas y estatales dominantes. Por excepción, en algunos países y sectores las empresas sociales tienen una fuerte incidencia nacional: así, en México la economía comunal campesina; en Argentina y Uruguay, las agrícolas y ganaderas; en Perú y Chile, la oferta de vivienda popular y en el Ecuador, el sistema de Ahorro y Crédito, con amplio significado económico y social.

Sin embargo, los diversos tipos de economía y empresas sociales tienen un origen y fundamento histórico, ideológico, económico y social muy diverso y actúan en países y situaciones con objetivos, métodos e intensidad muy variadas. Algunas se remontan a formas precolombinas de cooperación como comunidades y comunas agrarias o a tipos de acción solidaria como mitas y mingas, "randi-randi" y otras en que se expresa. Otras, se originan junto o como complemento, de la acción de organizaciones clasistas de los trabajadores industriales o de necesidades de miembros de gremios y corporaciones bajo formas cooperativas y mutuales especializadas en consumo, vivienda popular, ahorro y crédito, etc. Mas recientemente la crisis por su extensión y por la agudización de la necesidad extrema de autosubsistencia genera formas económicas populares y solidarias en la producción y el consumo, para atenuar los efectos de la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades.

La mayor parte de las formas asociativas tienen en América Latina un carácter más social que económico, expresando distintos niveles de consolidación de una acción solidaria que actúa ante la pobreza y la carencia de recursos, por lo que, se limita desde sus orígenes la potencialidad para la satisfacción de las necesidades que debe atender y su capacidad de reproducción y expansión.

La perspectiva económica de disminución del empleo como consecuencia del uso de tecnologías modernas en los sectores formales de la economía, con sus secuelas de desempleo masivo y marginalidad hacen que la respuesta natural a dicho fenómeno -el autempleo informal y las organizaciones económicas populares, fundadas en la solidaridad para la autosubsistencia- debieran integrarse con las demás formas económicas asociativas laborales y de ayuda mutua para configurar un área de economía social o comunitaria. Ella se ocuparía de actividades económicas viables, que atiendan perfectamente la necesidad de trabajo remunerado de grandes sectores de la población o que ayude a aquellos a la satisfacción más adecuada de las necesidades básicas de consumo, vivienda, educación, ahorro y crédito, salud, etc. particularmente de los amplios sectores medios, de pobres y marginados.

Un esfuerzo en la generación y consolidación de una pluralidad de sectores económicos y de empresas de diferente tipo social puede permitir una armonización de las actividades estatales, privadas y sociales para mejorar las condiciones de vida, trabajo y sociabilidad en las naciones subdesarrolladas o en proceso de desarrollo.

1.4. COOPERATIVAS Y ECONOMIA SOCIAL:

El cooperativismo es una de las más antiguas, expandidas y consolidadas formas de economía asociativa solidaria. Despierta adhesiones y fuertes contradicciones sobre su potencialidad económica, su contenido social y su vigencia como instrumento de desarrollo. En verdad, bajo su forma jurídica existen realidades sociales y económicas muy diferenciadas como apoyo a tipos empresariales capitalistas,

especialmente en el sector agropecuario de ciertas naciones y un cooperativismo popular, principalmente de trabajo, autogestionario y otro que cubre servicios vitales: consumo, vivienda, comercialización, ahorro y crédito, de profundo contenido para los sectores medios y de bajos ingresos.

1.4.1. ORIGEN Y CONSTITUCION DEL COOPERATIVISMO:

En América Latina se desarrolló desde temprano en este siglo como expresión de necesidades de ayuda mutua de sectores clasistas, en ciertos gremios, y en la acción de comunidades de inmigrantes europeos principalmente para fines de colonización de nuevas tierras y de trabajo agrícola. Creció sostenida y lentamente -en la generalidad de los casos- siguiendo su propia dinámica de expansión. Algunas instituciones sociales como sindicatos, gremios y corporaciones o la Iglesia Católica estimularon algunas de sus formas para colaborar en la resolución de necesidades apremiantes de sus miembros o como parte de su acción solidaria. En ciertos casos, el Estado estimuló alguna de sus variantes como: electrificación rural, ahorro, vivienda y consumo, principalmente, pero sin originarse un fuerte crecimiento del sistema.

1.4.2. EXPANSION Y FUERTE DESARROLLO COOPERATIVO:

En la década de los años 60 y 70 se producirá un proceso muy fuerte y concentrado de expansión cooperativa y de su validación como consecuencia de fenómenos políticos y sociales, de las luchas de liberación nacional y de las alternativas que se le contraponen o se le estimula y consagra por su capacidad de modernización, de democratización económica y social limitada por el mejoramiento gradual de las condiciones de vida y de trabajo de sectores de medianos y bajos ingresos.

Este modelo social empresarial que preexistía es utilizado y generalizado para la atención de necesidades muy variadas en los grandes procesos sociales de esos años: colonización y reforma agraria; construcción y vivienda popular; ahorro y crédito, producción artesanal, pesquera, minera e industrial, consumo popular y de sectores medios, etc.

Este proceso se hizo posible por una fuerte intervención estatal tanto en el aspecto institucional-legal como en su promoción social y estímulo económico. Agencias extranjeras, cooperativas o de cooperación al desarrollo, intervinieron fuertemente en la difusión del modelo y colaboraron con importante financiamiento de sus actividades. Ellas trajeron numerosas realidades de sus países a América Latina. Tanto la acción estatal como la externa se orientaron y financiaron principalmente en el marco de la política de la Alianza para el Progreso.

Estas intervenciones han tenido efectos positivos de expansión institucional y de la actividad cooperativa pero, en gran medida, han desnaturalizado y condicionado por largo tiempo su ser y operación. De instituciones fundadas en la autoayuda y en la ayuda mutua, pasan a ser dependientes de la política y dinámica del Estado y de otros agentes externos que los utiliza frecuentemente como canales de redistribución moderada o como instrumentos de políticas populistas. Hay una enorme expansión unida a una desnaturalización del modelo, con una cierta subordinación y carencia de inicia-

tiva y espíritu empresarial e innovativo esenciales en el cooperativismo.

A pesar de los problemas estructurales y subjetivos en esas décadas, las cooperativas han pasado desde 1963, de 17.581 empresas, con 5.671.456 socios que significaban un 8.7% de la PEA de la región, hasta 1983 en que eran 32.441 empresas con 17'964.520 miembros que constituían el 16.9% de la PEA, según CEPAL. (1)

Las cifras muestran una fuerte realidad institucional, económica y social. Ellas son inferiores a la realidad, ya que en todos los países existen problemas de actualización estadística e informativa, y los censos son muy alejados en el tiempo. Igualmente, corroboran la profundidad del proceso expansivo de las décadas de los años 60 y 70 en casi toda América Latina.

1.4.3. FASE ACTUAL:

La moda del neoliberalismo así como lo agudo y prolongado de la crisis han hecho muy difícil la continuidad de ese esquema. El Estado dispone de menos recursos y se consagra -en general- la disminución de sus roles. El tipo de crecimiento de las cooperativas generado en las décadas anteriores se agota naturalmente. Es reemplazado por diversas tendencias en cada país y dentro de ellos, en los sectores de actividad. En algunos casos -como el Ecuador- el Estado se ha retirado progresivamente del sector como producto de una carencia de política. En otros -como el régimen militar chileno, superideologizado- se considera a la cooperación como un enemigo de la Empresa Privada, interviene en sectores o se legisla para privarlo de aspectos muy valiosos: consumo, ahorro y crédito, seguros y ciertos tipos de comercialización. Por diversas vías ellos son privatizados y transferidos sus activos y operaciones a grupos económicos privados.

De otra parte, en el cooperativismo surgen ciertas técnicas como el tipo "abierto al público"; diversos mecanismos integrativos y multiactivos regionales, nacionales y supranacionales, así como tendencias al mayor desarrollo en rubros que lo diferencian por países. En cada caso, hay una especificidad de aporte a la economía popular y posibilidades distintas en una acción futura integradora de economía social.

Para mayor precisión nos concentraremos en ciertas definiciones conceptuales de economía social y en el análisis del cooperativismo ecuatoriano y de su posible aporte en una economía popular integrada a un sector social o comunitario.

(1): Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. 1986.

2. ECONOMIA SOCIAL

2.1. FUNDAMENTOS:

El desarrollo capitalista genera desigualdad creciente entre las naciones del centro y las periféricas y dependientes. Dentro de estas se produce, a su vez, una fuerte diferenciación entre los sectores modernos formales de la economía, vinculados al comercio exterior y de la gran masa de desempleados y pobres.

Por ello, debe buscarse otras formas de desarrollo que contemplen o integren los elementos económicos, políticos y sociales necesarios para superar conjuntamente el subdesarrollo, la desigualdad, el desempleo y la extrema pobreza, posibilitando una integración eficiente de estos países en la economía mundial contemporánea.

Al interior de las naciones se agudiza el interés de la participación de los trabajadores en las temáticas de empleo, salarial, de las formas de desarrollo y del enfrentamiento a la pobreza y extrema pobreza. Ello debe conducir a políticas integrales para la incorporación económica y social de las grandes masas de empleados y subempleados que, actualmente, se debaten en actividades de subsistencia o sobreviven mediante acciones solidarias.

Para lograrlo se requiere utilizar nuevos caminos que agregen dinámicas -bajo las perspectivas sociales y regionales- a las iniciativas privada y estatales, sin afectar a la capacidad de los sectores dinámicos de la producción y de exportación. Ellas deben concretarse en una perspectiva de economía social que aumente el ahorro e inversión, los puestos de trabajo y genere creatividad e innovación productivas adicionales. Una mejor canalización y racionalización de los esfuerzos redistributivos o de subsidios del Estado hacia los sectores marginales y de extrema pobreza, crearía preferentemente inversiones productivas y organización económica, en vez de consumirse en el subsidio directo.

La prolongada crisis recesiva hace difícil esta tarea, sobretodo si se emprende en democracia y con la libre participación de organizaciones populares. Un necesario consenso de las grandes fuerzas sociales: Estado, empresa privada y movimiento popular en sus diversas manifestaciones -sea en sus aspectos sindicales, vecinales, de consumo o asociativos productivos- es indispensable para generar un esfuerzo y modelo de desarrollo serio y eficiente para superar la pobreza y desigualdad extremas.

Un primer avance debe lograrse en la integración de las distintas perspectivas aisladas del movimiento popular. La lógica económica actual tiende a reducir el empleo formal, marginalizando a grandes mayorías y sumiéndolas en la miseria del desempleo abierto, el subempleo o el autempleo. Si no se preparan condiciones de incremento de la actividad productiva, aquella tendencia generada por el cambio tecnológico y la concentración del capital, se prolongará conduciendo a graves conflictos sociales o a la perpetuación de amplias zonas de extrema pobreza.

La conveniencia y oportunidad de integrar fuerzas, recursos y perspectivas para las diferentes formas del movimiento trabajador es manifiesta. La coordinación en un proceso único y continuo de la acción sindical; vecinal y local; de las organizaciones económicas asociativas y de las populares de subsistencia en un programa de Economía Social, implica fortalecer al conjun-

to de los trabajadores, ampliar la economía nacional y cimentar un desarrollo viable y humano para los países que así actúen.

2.2. CONCEPTUALIZACION DE LA ECONOMIA SOCIAL:

Por tal se entiende generalmente las organizaciones o actividades económicas cuyo fundamento de legitimidad y poder se encuentra en la solidaridad del colectivo laboral y no en la propiedad del capital o en que ambas coinciden, dirigiéndose bajo reglas democráticas, en la generación de autoridades y en la adopción de decisiones.

Bajo este concepto caben con-variantes- las cooperativas; las mutualidades; comunidades y cooperativas agrarias; las llamadas empresas de trabajadores, comunitarias y otras autogestionadas así como los nuevos y creativos tipos de trabajo asociado, dotados de mayor o menor formalidad institucional-legal y económica.

2.3. LAS EMPRESAS SOCIALES:

En la esencia de las empresas comunitarias, sociales o autogestionadas podemos encontrar los siguientes rasgos comunes:

- a) La eliminación de la propiedad como factor de legitimación del poder en la empresa.- Es una de las bases del concepto de empresa asociativa laboral y debe permanecer en cuanto tal sin transformaciones.

Pero, debe ser remunerado acorde al mercado o las empresas sociales se autolimitan en su posible desarrollo. El es un factor escaso, de gran importancia en la empresa, pues su disponibilidad condiciona su tecnología, la capacidad productiva y el volumen de sus operaciones. Si no se le ofrece un pago adecuado puede radicarse en otras actividades y empresas. La economía social requiere mayor acceso al capital pues sus asociados no pueden proveerlo por sus bajos ingresos. Debe aprenderse de la experiencia obtenida en la drástica limitación tradicional del cooperativismo a la remuneración al capital que, a la larga, se ha convertido en un obstáculo a su propio desarrollo económico.
- b) La autogestión del colectivo societal, sobre la base de la democracia interna.- Debe comprender al total de los trabajadores permanentes. De ser posible se incluirá un aporte de capital igualitario, aun cuando se pague sobre la base de trabajo adicional o capitalización de excedentes individuales repartibles a plazo, etc.
- c) Capitalización colectiva indivisible de parte significativa de los excedentes del ejercicio y de esfuerzos laborales adicionales. Por razones de disponibilidad de recursos, subjetivas y educativas es importante que se realice esta "socialización" de parte de los excedentes o de programas de "plus-trabajo" para la do

tación de la empresa, del sector o del sistema nacional de economía social.

- d) Fundamento en el esfuerzo propio y la ayuda mútua, ideas que son contrapuestas a la dependencia o espera del Estado o de agencias externas.
- e) Adquisición de los demás factores productivos en el mercado, con especial preocupación por la tecnología y el factor empresarial, que normalmente pueden no ser poseídos por el grupo.

Hay otros elementos propios a las empresas asociativas laborales, pero que no son esenciales y que varían en cada caso. Tal es, por ejemplo: la existencia de escalas salariales que limiten las diferencias máximas aceptables al interior de la empresa, las que pueden no existir o diferir de criterios y valores.

Los rasgos descritos son propios de las cooperativas, de mutuales; de las comunas, ejidos y comunidades agrícolas; de las empresas de trabajadores o autogestionarias y de los nuevos tipos asociativos laborales. Ellos conforman conceptualmente el núcleo central de la Economía Social.

2.4. ECONOMIA SOCIAL, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, ARTESANADO Y MICROEMPRESAS:

En general estas categorías no conforman el sector social, sino cuando las respectivas empresas asumen dichas formas jurídicas, sea como cooperativas, comunas, etc.

En estudios y análisis más recientes tiende a incluirse, o a asimilarse, estos tipos empresariales en el sector de economía social con un tratamiento que prioriza su gran significado sobre el empleo. En América Latina según estadísticas del PREALC relativas a 14 países estudiados a comienzos de la década, el desempleo abierto afectaba a un 26% de la PEA y un 24% de ella sólo disponía de colocación en el sector informal. Cálculos y estimaciones más recientes confirman una tendencia superior al 50% de la PEA sin trabajo formal. Como estas empresas contribuyen fuertemente a la generación de puestos de trabajo, su sentido y valoración social aumenta. Generalmente, las PYMES, artesanado y microempresas disponen de bajo capital y tecnologías elementales. Por ello son muy intensivas en mano de obra.

De otra parte, todas ellas requieren para su éxito o consolidación de un cierto grado de respaldo del Estado en su regulación jurídico-institucional y en estímulos económicos que les permitan contrarrestar o superar las desmejoradas condiciones en que se insertan en los mercados oligopólicos, que las condenan a posiciones económicas débiles en el mercado, en la fijación de precios y consecuentemente, en la remuneración que ofrecen a sus factores productivos.

Su grado de formalidad empresarial varía, teniendo el máximo las PYMES y descendiendo en las actividades artesanales y microempresas, las que se asemejan mucho o pertenecen directamente al sector informal. Sin embargo, todas ellas son necesarias en el fomento del empleo y muchas pueden ocasionar producciones de interés económico por el valor agregado que producen, o

por su capacidad exportadora o sustitutiva de importaciones.

Para potenciar éstas empresas se requiere de apoyo del Estado en importantes materias: capitalización y acceso al crédito; sistema legal-institucional; mecanismos de aval y garantía; asistencia técnica empresarial y productiva, generalmente subsidiada; fuerte apoyo en comercialización y para la exportación y capacitación empresarial y productiva. Con estos apoyos -similares a los requeridos por los diversos tipos de empresa social- pueden enfrentarse la mayor o menor carencia de legalidad; su falta de interlocución con la economía formal bancaria y empresarial; su bajo capital, tecnología y productividad disponibles; que inciden en bajos precios, empleo incierto y precario. Para posibilitar su formalización y desarrollo económicos todas estas formas empresariales deben ser especialmente reforzadas en su capacidad técnica e innovativa.

2.5. ORGANIZACIONES ECONOMICAS SOLIDARIAS:

Para referirse a ellas hay variadas denominaciones que no producen unanimidad. Se trata de Organizaciones Solidarias de trabajadores cesantes como consecuencia de la crisis o de otras formas más permanentes de colaboración de sectores marginales y de extrema pobreza, en actividades o funciones de contenido económico. En algunos análisis se les asimila al sector informal urbano o de microempresas. Queremos destacar con esta conceptualización su carácter más social y solidario que su contenido económico actual. Entre ellas hay formas de distinta naturaleza productiva y social. Podemos destacar las siguientes:

- I. Organizaciones laborales productivas como talleres, amasanderías y huertos.
- II. Organizaciones de consumo alimentario: Olla comunes, Comprando como Hermanos, etc.
- III. Organizaciones de servicios sociales, como : Guarderías Infantiles, grupos de salud, precooperativas de lotización o vivienda, etc.
- IV. Comités de Cesantes.

Representan formas solidarias de mitigar los efectos de la crisis, de la marginalidad, del desempleo y de la extrema pobreza. Asumen formas no capitalistas de organización, vinculándose a entidades sindicales o territoriales populares o constituyéndose en el contexto de trabajo sociales de la iglesia católica o de ONGs nacionales o extranjeras.

Su rol en un área de economía social sería muy similar a la microempresa. Consistiría, predominantemente, en maximizar la formalización de sus actividades económicas bajo formas asociativas de gestión y propiedad tanto en los aspectos productivos como en servicios de consumo, salud e infraestructura social.

2.6. LIMITANTES DE LAS EMPRESAS SOCIALES Y NECESIDAD DE FOMENTO ESTATAL:

El predominio de políticas capitalistas conservadoras ha aumentado la desigualdad a la que considera casi natural. Actúa mediante subsidio sólo an

te situaciones extremas y riesgos políticos o sociales. La necesidad de generar empleo y de fortalecer económicamente a los países se hace dramática por la escasez de recursos financieros y por la gravedad del endeudamiento conjunto de América Latina. El predominio de una óptica capitalista, priva al Estado de concepciones sociales integradas que armonicen los recursos y las necesidades económicas en soluciones que junto con superar los problemas fortalezcan la organización popular y disminuyan la pobreza. Se encuentra de moda el respaldo a programas de microempresas que tienen en sí el germen de una solución empresarial capitalista, además de otorgar la ilusión de pertenecer a sectores empresariales desde ya.

En este contexto es preciso dinamizar la creatividad y combinarla con el apoyo estatal y de las ONGs en los planos económicos y social para impulsar y consolidar nuevas opciones productivas, intensivas en mano de obra y/o innovativas y que en lo posible agreguen un mayor valor a la producción, eventualmente de exportación. Esto debe complementarse con una redefinición de los esfuerzos que se destinan al sector formal pues tampoco puede concederse todo el fomento estatal sólo a empresas capitalistas. Una alternativa concertada con las fuerzas sociales y del Estado puede construir soluciones que importen promoción y respaldo a los factores de economía social. Mayor prioridad tendría este respaldo cuando esta pueda articularse con perspectivas regionales. Este mismo tipo de fomento y apoyo financiero y técnico puede canalizarse conjuntamente a las organizaciones económicas sociales, a las PYMES y a las microempresas.

Para ello debería constituirse y operar una estructura y procedimientos estatales para brindar servicios prioritarios, tales como:

- Financiación de capital y créditos de desarrollo
- Capacitación empresarial y técnica
- Asistencia técnica productiva y empresarial
- Asistencia en abastecimiento y comercialización
- Acceso a la innovación tecnológica y de productos, y
- Estímulo a las instituciones privadas de promoción y solidaridad, procurando su coordinación y la racionalización de su acción como agentes dinamizadores.

2.7. RANGO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMIA COMUNITARIA EN EL ECUADOR:

La economía comunitaria o social se encuentra conceptuada como uno de los 4 sectores de la economía social en el Art. 46 de la Constitución. Esta consagración de principios no ha sido desarrollada. No se ha legislado sobre esta materia para concretar las formas empresariales que lo integrarían y su operación, la institucionalidad del Estado, las políticas de fomento o preferenciales y los ámbitos económicos y sociales y las condiciones en que se radicaría.

En complemento de aquel esfuerzo correspondería un trabajo legislativo para perfeccionar e integrar la institucionalidad del Estado, así como el régimen legal actualmente vigente para las empresas cooperativas, mutuales y comunas agrarias, con el fin de otorgar un marco seguro y efectivo para la constitución, operación y respaldo a las empresas sociales. La implementación de esa estructura, políticas y procedimientos estatales de apoyo sería la etapa siguiente. En ella debería priorizarse las formas descentralizadas -regionales y por rubros económicos- para el apoyo y fomento de las empresas, instituciones y actividades de la economía social.

3. EL COOPERATIVISMO EN EL ECUADOR

3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Sin lugar a dudas es la forma asociativa económica más desarrollada en el país y el movimiento social -formal y teóricamente- más expandido. Podría ser una base adecuada de articulación de un esquema de ECONOMIA SOCIAL, si supera debilidades ideológicas, integrativas y de proyecto.

El Movimiento se inició en el país en 1919 al constituirse en Guayaquil la asociación denominada de "bienestar social y protección del obrero", que corresponde al tipo de servicios. En 1927 simultáneamente, surgen las primeras empresas cooperativas de producción y crédito y en 1934, la de consumo. En 1937 se dicta la primera Ley de Cooperativas y al año siguiente, su reglamento. En 1961 se crea la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social y Trabajo de la época, para su fomento y control. En 1966 se promulga la actual ley y se hace la revalidación de las cooperativas existentes. En 1973 se traspasa la supervisión de las Cooperativas agrícolas al MAG, que a esa fecha eran 1.143. En 1983, por resolución de la Junta Monetaria las cooperativas de Ahorro y Crédito abiertas al pública en general (122 empresas, las mayores del sector) pasan a control de la Superintendencia de Bancos, lo que sólo se hace efectiva en Julio de 1985, después de decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales.

En estos años el movimiento ha crecido sostenidamente por sobre las variaciones de décadas de auge bananero, los 50 y petrolero, los 70 o períodos recesivos como los 60 y la actual parte de los años 80. Su mayor impulso se produjo entre los años 60 y 70 por la acción combinada del Estado y de agencias externas.

La información estadística cooperativa tiene serias limitaciones. Su responsabilidad corresponde al Estado. Han fracasado dos intentos de censo mediante convenios y las cooperativas no cumplen con la obligación legal de entregar balances, memoria anual y nóminas de asociados. Por ello es necesario proceder cautelosamente ante las diferentes estadísticas oficiales, que son sólo parcialmente válidas y útiles. Así por ejemplo, hay 6.640 cooperativas legalmente existentes al 15.04.88, pero ello no indica que estén activas. Este último dato no existe. Otro ejemplo, las estadísticas de socios registrados por el Estado es de 224.770 a la misma fecha. Ello no es efectivo, no hay actualización de las nóminas de asociados por las cooperativas. Una sola cooperativa: La San Francisco de Asis tiene unos 212.000 miembros, las siete mayores de Ahorro y Crédito abierto cuentan con 388.398 asociados y las 21, mayores disponen de 509.893, más que doblando ellas solas las cifras estatales disponibles. El movimiento cooperativo no tiene estadísticas, salvo de FECOAC.

3.2 EL DESARROLLO COOPERATIVO:

- Un movimiento económico y socialmente amplio. Sus asociados se calculan en unos 2'000.000, que corresponden a cerca de un 20% de la población total. El número de sus empresas se ha fortalecido:

CUADRO No. 1

COOPERATIVAS LEGALMENTE EXISTENTES AL 15.04.88 SEGUN TIPOS LEGALES

1. PRODUCCION(*)	2.647	(*) El rubro de producción incluye las cooperativas agrícolas según tipología legal.
2. SERVICIOS	1.729	
3. CONSUMO	1.337	
4. AHORRO Y CREDITO	927	
	6.640	

- Distribución Nacional Homogénea: El cooperativismo se ha expandido a todas las provincias, encontrándose presente en el campo, poblados y ciudades de todas las regiones del país. Algunos objetan que cerca del 50% de ellas se radican en Quito y Guayaquil (al 86 era un 47%, aproximadamente) alegando una concentración territorial. Sin embargo, las dos provincias y sus ciudades tienen casi un 45% de la población, con lo que la distorsión es demográfica. Como puede observarse en el cuadro siguiente hay un relativo equilibrio en las grandes regiones nacionales:

CUADRO No. 2

EL MOVIMIENTO COOPERATIVO ENTRE LOS AÑOS 1919 Y EL 15.04.88. NUMERO DE COOPERATIVAS A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL

AÑOS	AMAZONICA	COSTA	INSULAR	SIERRA	TOTAL NACIONAL
1919(a)	-	1	-	-	1
1920	-	1	-	-	1
1930	-	2	-	1	3
1940	-	27	-	26	43
1950	4	99	2	91	196
1960	6	179	6	328	519
1970	72	776	10	1.454	2.312
1980	148	2.095	14	2.907	5.164
1983	202	2.681	20	3.737	6.640

(a) Año en que se constituye la primera cooperativa en el Ecuador.

FUENTE: DNC del MBS y DNDR del MAG.

ELABORACION: ILDIS

Esta gran extensión geográfica del cooperativismo puede ser muy útil para fundamentar períodos expansivos que enfatizan la integración en la base, localidades y regiones.

- Crecimiento Sostenido: El ritmo elevado de crecimiento logrado en los 60 y 70 tiende a mantenerse a pesar de los efectos de la crisis y de un período de política neoliberal que no lo estimuló. Podemos ver esa dinámica en el crecimiento de las cooperativas y de sus órganos de integración en fechas recientes:

CUADRO No. 3

TOTAL DE LAS COOPERATIVAS EXISTENTES ENTRE EL 28.02.87 Y EL 15.04.88

	A1 28.02.87	a1 15.04.88	AUMENTO EN 13½ MESES NUMERO COOP.	PORCENTAJE
1. CONSUMO	1.205	1.337	172 Coop.	+ 14.27%
2. CREDITO	910	927	17 "	+ 1.86%
3. PRODUCCION	2.555	2.647	192 "	+ 7.15%
4. SERVICIOS	1.466	1.729	263 "	+ 17.94%
TOTAL NACIONAL	6.136	6.640	544 Coop.	+ 8.70%

INFORMACION: DNC del MBS y DNDR del MAG

ELABORACION: Autor

Se remarca que en Ahorro y Crédito casi no aumenta el número de Cooperativas, con un incremento de sólo 1,86%. Sin embargo, en él se pasa a un crecimiento vertiginoso en el número de asociados, capital y activos, por la fu-

sión de los efectos de la crisis recesiva que excluye a enormes masas de medianos y bajos ingresos del crédito bancario y por la expansión simultánea del cooperativismo de Ahorro y Crédito abierto.

CUADRO No. 4

SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CREDITO, CRECIMIENTO EN SOCIOS Y ACTIVOS SEGUN FECOAC, ENTRE 1963 y el 31.12.88

AÑO	SOCIOS	ACTIVOS (miles de sucres)	AÑO	SOCIOS	ACTIVOS (Miles de sucres)
1963	6.500	3.425	1968	31.300	58.025
1970	89.400	179.426	1973	141.400	549.873
1975	154.000	911.818	1978	312.437	2'461.983
1980	319.900	5'853.893	1983	477.100	8'745.502
1985	550.000	18'648.801	1986	859.568	34'629.480
1987	1'063.370	44'552.500			

FUENTE: ESTADISTICAS FECOAC
ELABORACION: AUTOR

A su vez, el sector agrícola ha pasado de 1.143 en 1974, transferidas del MBS al MAG, hasta unas 2.209 que se registran ahora en el sector producción, a las que deben añadirse unas cuantas de servicios pecuarios que se clasifican en servicios. Ello implica que en 14 años casi se han doblado en número. No podemos medir cuantas han dejado de existir o se encuentran inactivas por años.

- Concentración del Crecimiento: Hay cooperativas en casi todas las actividades tradicionales de producción y servicios a partir de la tipología legal:
 - a) COOPERATIVAS DE CREDITO: existen cuatro subgrupos: Ahorro y Crédito; Crédito Agrícola; Artesanal y Estudiantil.
 - b) COOPERATIVAS DE CONSUMO: Con seis diferentes grupos: Abastecimientos de Semillas; Consumo; Vendedores Autónomos; Venta de Materiales; Vivienda Rural y Vivienda Urbana.
 - c) COOPERATIVAS DE PRODUCCION: Admite treinta y siete tipos, entre los que mencionamos como ejemplo: arroceras; agrícolas estudiantiles; algodone-ras; colonización; huertos familiares; tabacaleras; papeleras; forestales; etc., y,
 - d) COOPERATIVAS DE SERVICIOS: Tiene veinticinco grupos, por ejemplo: asistencia médica; educación; seguros; servicios funerarios; electrificación; transporte fluvial; terrestre y aéreo; seguro, etc.

Sin embargo, muchos de esos sectores sólo tienen un número escaso de empresas, produciéndose en los hechos una concentración en rubros vitales de actividad que dominan de modo casi absoluto en sus sectores. Así los grupos:

Agrícola	con	2.209	Coop.
Transporte Terrestre	con	1.595	"
Crédito	con	927	"
Vivienda Urbana y Rural	con	1.254	"
Producción (5 clases)	con	438	"
		6.423	"

reunen en sólo cinco grandes tipos un total de 6.423 cooperativas del número existente realizado al 31.12.87 de 6.640.

Por lo tanto, la formulación de políticas dirigidas a esos tipos puede considerarse como suficientes para los sectores cooperativos actualmente desarrollados.

- Desarrollo Desigual dentro de los Sectores Cooperativos: Al interior de estos grupos opera otra forma de concentración, que sigue en parte a la tendencia moderna de expansión del "Cooperativismo Abierto". Así en el Ahorro y Crédito en los últimos años el crecimiento acelerado del sector se produce con una fuerte concentración interna. Al 31.12.87 el sector de Ahorro y Crédito tenía 459 empresas que manejaban activos de 44.522.500.000 de sucres, con 1'063.370 cooperados, lo que significa que ellas afilian al 10.71% de población nacional y al 33.51% de la PEA, manejando un 24% del Ahorro Nacional. Estas cifras significativas se concentran aún más. Así en el interior del Ahorro y Crédito las 21 mayores cooperativas abiertas reúnen: 509.893 socios, con un 47.95% del total de cooperados del sector. En activos ellas cuentan con 25.777.217.000 de sucres que totalizan el 57.89% de los que manejan las afiliadas a FECOAC.
- Sectores Vacíos o de Insuficiente Desarrollo: Por el carácter del proceso de estímulo de los años 60, se priorizó ciertas formas cooperativas y se desestimó otras. Hoy podemos notar las consecuencias de esos énfasis que tienen claras connotaciones ideológicas:

- a) Cooperativismo de Trabajo y Producción. En la Ley se reputa como tal, al agrícola. Sin embargo, hay muy escasa producción social. Más bien son cooperativas de servicio a propietarios individuales. Las formas asociativas rurales se expresan más en las "comunas". En lo urbano, el cooperativismo de trabajo es poco desarrollado y surge de experiencias de defensa del empleo ante el cierre o quiebra de empresas o en proyectos artesanales. Puede incluirse en este sector a pescadores artesanales, construcción y categorías aún menores. Con ellas se totaliza el siguiente cuadro de Cooperativas:

- ARTESANALES	186
- PESQUERAS	119
- INDUSTRIAL	89
- CONSTRUCCION	37
- OTRAS	5
TOTAL DE	438 COOPERATIVAS DE TRABAJO

que significan un 6,59% del total cooperativo al 31.12.87, totalmente insuficiente en relación al cooperativismo de servicios y a las necesidades productivas y de empleo del país.

- b) Oferta de Vivienda y Construcción. En otros países se configura con fuertes empresas abiertas. En el Ecuador hay un número de 1.254 cooperativas de vivienda, de las cuales 1.108 son urbanas y 146 rurales. La mayor parte de ellas está inactiva pues han logrado una lotización, después de lo cual la construcción se enfrenta -generalmente- de modo individual. En el sector hay -también- un enorme número de "precooperativas" o cooperativas de hecho, cuyo objetivo central es la consecución de un lote de tierra y como gran aspiración, los servicios básicos.

El cooperativismo de Ahorro y Crédito abierto empieza a ofrecer líneas para la vivienda previo ahorro, con planes habitacionales realizados por empresas privadas. A partir de él es posible modificar en lo futuro esta carencia.

- c) Consumo. Es un gran ausente con sólo 32 empresas registradas en el sub-

tipo específico. El grueso del sector lo cubre numéricamente vivienda, Esta debilidad es más inconcebible cuando hay fuertes sectores agropecuarios y agroindustriales cooperativos así como actividades de pesca artesanal y algo en producción artesanal e industrial, que se ven complementados por cuatro sectores vitales para su desarrollo: Ahorro y Crédito (financiación de consumo); transporte; vivienda y en regiones los mecanismos integrativos y las propias cooperativas agrícolas como puntos de venta.

- d) Sector Salud, tanto en oferta como usuarios;
- e) Seguros, insuficientemente expandido, admitiendo ampliación o complemento del trabajo de COOPSEGUROS; y,
- f) La total ausencia de sectores de servicios modernos de administración de empresas cooperativas y de innovación así como las áreas productivas de alta tecnología y de exportación.

3.3 CARACTERIZACION EMPRESARIAL COOPERTIVA

En los países desarrollados el Cooperativismo se concibe como una empresa con contenido social y democrático en su dirección, en que predomina el sentido de negocio o necesidad económica mútua que la origina. La gestión es un aspecto técnico y de eficacia.

El Ecuador no escapa a una concepción latinoamericana del Cooperativismo, con predominio de las necesidades sociales por sobre las capacidades económicas. Por lo demás, muchos de estos rasgos y carencias empresariales son comunes a las PYMES, el artesano y microempresas.

- Como regla dominante son empresas tradicionales en tecnología, comunmente bajas en capital y de poca capacidad empresarial.
- Ellas se sitúan preferentemente en el sector servicios, porcentajes superiores al 90% del número de cooperativas. Los tipos denominados por la Ley de consumo y crédito, corresponden efectivamente a formas de servicio, lo que también ocurre con la mayoría de las empresas productivas del sector agrícola, que sólo apoyan a productores individuales.
- Ausencia de preocupación especial por el factor empresarial y la capacidad innovativa. No hay formación especial en dicho aspecto y existen muy pocos servicios destinados a mejorarla, salvo en FECOAC, FECOPAM y FENACAFE.
- Limitantes legales e ideológicas en el trato al capital. Es de la esencia de la economía solidaria y democrática el privar al capital del dominio sobre los demás factores productivos. Pero, al limitarse conceptualmente la remuneración del capital de modo drástico se condena al sector a la marginalidad económica.

En casos, como ahora empieza a ocurrir en el país, el alza de la tasa inflacionaria puede conducir al consumo o disminución rápida y fuerte de su capital, pues las empresas no generan rentabilidades capaces de absorber el costo administrativo y de reproducir el capital en términos de valor real Especial gravedad tiene esto para el Ahorro y Crédito, sobre todo desde el momento en que empieza a disminuir el flujo de nuevos asociados y de créditos externos que han permitido hasta ahora aumentos nominales y reales de disponibilidad monetaria.

- Falta de conciencia productora, en un país que tiene entre 50 y 60% de de-

empleo, subempleo y autoempleo (Sector Informal).

- Anómala existencia y prolongación de las precooperativas. Sanamente se entiende por tal, el período de constitución y autorización de su personalidad jurídica. En ese tiempo ella está autorizada para perfeccionar su constitución. En el país, principalmente en el sector vivienda ha dado origen a una gran deformación. Proliferan las precooperativas, con fines de "ocupación" de terrenos y obtención de "asignación de lotes" en prácticas viciosas de dirigentes "profesionales" que establecen formas de dominación y manipulación económica y política de los grupos, fomentadas por prácticas populistas y deformaciones de ejercicio del poder municipal o nacional.

La corrección de esta anomalía tiene alta importancia y puede operarse mediante una política cooperativa de oferta de vivienda y una estatal de otorgar lotes con servicio para los sectores más pobres, los que en su conjunto pueden ser planificadas y priorizadas para disminuir la necesidad social extrema sobre la que actúan las "precooperativas" y sus "líderes profesionales".

3.4 INTEGRACION COOPERATIVA

Los órganos de integración definidos por la ley son: Las Federaciones por rubro productivo y la Confederación Nacional, de tipo general; las Uniones que integran cooperativas del mismo tipo y las asociaciones, para las de diferente clase. Además, existen en la ley instituciones de crédito cooperativo y se han creado empresas o entes especiales.

- a) Las Federaciones: El marco federativo de integración está insuficientemente expandido y consolidado. Legalmente existen once federaciones autorizadas, cuatro de transporte, cuatro agrícolas, una de crédito, una de vivienda y la de pescadores artesanales. De ellas, tres están inactivas por años: FECOVI, FENACOPARR y FENACOBRA. No hay ninguna federación en vivienda que tiene más de 1.200 cooperativas, ni en consumo.

La mayor parte de las federaciones es poco representativa en su área, así por ejemplo: las agrícolas son subsectoriales y no reúnen el 15% de las cooperativas. Sólo FECOAC en su sector y el conjunto de las de transporte pueden representar efectivamente la mayoría de sus rubros.

En general, las federaciones tienen muy poca iniciativa social y de carácter económico. Se limitan a brindar ciertos servicios a las cooperativas asociadas; en ocasiones, a representarlas ante el Estado y a iniciativas esporádicas. Algunas de ellas manejan "contingentes" de exportación como FENACAFE o tienen ventajas y cuotas en la importación preferencial como las de transporte. FECOAC y FECOPAM disponen de créditos externos.

Debe destacarse que este año se han constituido dos nuevas: la de Pescadores Artesanales el 06.05.88 y la de transporte liviano, con sede en Ambato, el 16.06.88, después de 6 años de interrupción en la formación de federaciones. La última anterior -transporte de pasajeros- se autorizó el 17.05.82.

- b) Confederación: En este nivel se produce la máxima debilidad. No hay confederación nacional y sólo se ha efectuado un Congreso Cooperativo Nacional. Por años se prolongan los acuerdos y propósitos de crear la confederación. Actualmente hay una iniciativa de la FECOAC y CACPE de constituir la y de convocar al Segundo Congreso Nacional Cooperativo.

- c) Institutos Nacionales de Servicio Cooperativo. Estos entes se crean para atender necesidades esenciales y comunes del movimiento en materias de educación y capacitación; en áreas de servicios financieros, administrativos (auditorías) y de asistencia técnica; de comercialización; de informática; innovación tecnológica, etc. En Ecuador existen:
- BANCO DE COOPERATIVAS: Organizado en 1963, con 87 cooperativas fundadoras y que tuvo importante apoyo estatal y de la AID. En los años 70 opta por incorporarse al mercado bancario, perdiendo interés para el movimiento. Tiene unas 227 cooperativas socias, la mayoría de Ahorro y Crédito y de Transporte. Tiene casa matriz y sucursales en Quito, agencias en Cuenca, Portoviejo, Ambato y Tulcán.
- Desde 1987 sufre una intervención reestructuradora de la Superintendencia de Bancos para recapitalizarla y sanear su operación. Ha vuelto a vincularse al cooperativismo, principalmente con Ahorro y Crédito y COOPSEGUROS.
- ICE: INSTITUTO COOPERATIVO ECUATORIANO DE EDUCACION Y DESARROLLO: Establecido en la ley como ente auxiliar. No se creó hasta 1971, como instituto mixto del Estado, del Movimiento Cooperativo (FECOAC, FENACAFE, FECOVI, FENACOPARR y BANCO COOPERATIVO) y por ONGS.: FED y INEFOS. Su campo es la educación y capacitación cooperativas y la asistencia técnica. Desarrolló labores de investigación y elaboración adicionales.
- Por un decenio ICE se desarrolló sostenidamente, aún cuando no alcanzó nunca a satisfacer las necesidades y demandas de federaciones y cooperativas. Hasta el mes pasado ha estado inactivo por años, hasta casi desaparecer de la actividad y panorama cooperativo.
- d) Actividades Económicas Integrativas, Uniones y Asociaciones. No se observan formas generalizadas de integración en la base o de cooperación económica entre cooperativas de diversos tipos y sectores económicos. Igualmente se encuentra demasiado enfatizado el sentido unívoco de su actividad, menospreciándose la pluralidad multiactiva así como la complementación intracooperativa de circuitos naturales y elementales, cuyas bases existen ampliamente: crédito - producción - transporte - consumo.
- Hay unas 50 Uniones y Asociaciones, con fuerte predominio de las primeras. Por excepción algunos casos de integración regional, principalmente agrícolas y uno artesanal tienen planes pilotos de interés económico y social para las empresas asociadas. Podemos destacar entre las agrícolas: UNOCAV, UROCAL, UOCRO (Manabí) con apoyo de la CONCAF y en el tipo artesanal: "Productos Andinos".
- En otra perspectiva de integración nacional, aparece como de valor potencial y mucho interés la reciente constitución de la UNCOAC, que agrupa a algunas de las mayores cooperativas de Ahorro y Crédito abierto con fines de integración y perfeccionamiento del sistema. Igualmente el plan CACPE de constituir en cada provincia e integrar nacionalmente cooperativas de Ahorro y Crédito, dotadas de múltiples servicios complementarios, para la pequeña empresa industrial, de servicios, comercio, etc.
- Sin embargo, predomina la ausencia de cooperación e integración efectiva local, regional, por rubros y nacional, con grave disminución del mejoramiento y desarrollo recíproco. Hay expansiones posibles y deseables que se pueden concretar con poco esfuerzo a partir de lo existente: Ahorro y crédito, agrícola, servicios de vivienda, salud, etc.

3.5. EDUCACION, CAPACITACION y DIVULGACION COOPERATIVA:

La educación cooperativa que, desde el inicio el Estado ha reclamado y reservado por Ley para sí, no funciona adecuadamente. El Ministerio de Educación no cumple con la incorporación de la doctrina y métodos cooperativos al régimen de estudios. No funciona ninguna de las instancias de educación y capacitación definidas a partir del Estado. El ICE ha disminuído su capacidad desde la intervención. Se utiliza sin ninguna planificación los recursos de educación cooperativa que se generan a partir de los excedentes de las cooperativas.

La ausencia de mecanismos institucionales y la carencia de elaboración doctrinaria y de material educativo nacional han afectado mucho el valor ideológico y las condiciones subjetivas del movimiento tanto a nivel de base como de su dirección. Un gran esfuerzo interno debe hacerse en estas materias.

3.6. EL ESTADO Y EL COOPERATIVISMO:

El Ecuador sigue la tradición del mundo jurídico románico que incorpora en su legislación la facultad del Estado de participar activamente en la constitución, registro y control de las operaciones cooperativas. Ellas se complementan con las de intervenirlas y disolverlas y sancionar pecuniaria o moralmente a las empresas, sus dirigentes y empleados, en casos de faltas graves y calificadas. Como contrapartida, hay una especie de "aval" con que el Estado respalda sus objetivos, orgánica y funcionamiento.

La Ley de 1966 consagró un principio de centralización en el ejercicio de las atribuciones y tareas del Estado hacia las cooperativas dejando el total de las funciones en la DNC y en el Consejo Nacional Cooperativo. Sin embargo, de modo paulatino se ha transformado en un doble tipo de actividades que, a su vez, se descentralizan en numerosos órganos estatales de acción, así:

- a) Las tareas de participación en la constitución, autorización, registro y control se cumplen actualmente por la DNC del MBS. Primeramente única institución interviniente y por la DNDR del MAG y la Superintendencia de Bancos.
- b) En las relaciones de fomento y política sectorial, intervienen numerosos órganos del Estado como: Consejo Nacional de Tránsito, Ministerio de Educación, Junta de la Vivienda, Ministerio de Industrias, etc.

La coordinación cooperativa con el Estado y entes públicos de cada sector se encuentra en principio mal resuelta y hay carencia generalizada de instancias de participación, destacándose los siguientes rasgos generales:

- No hay incorporación del sector cooperativo en la planificación nacional,
- No hay participación en la definición de políticas y de entes de decisiones del Estado en los diversos sectores, salvo por excepción.
- No hay fomento real del cooperativismo.
- No hay fomento de la educación cooperativa.

Podemos concluir que el Estado dejó de estimular el desarrollo cooperativo, pues han cambiado las condiciones políticas, económicas y sociales que propiciaron su acción de modernización y cambio social por su intermedio. Los gobiernos utilizan esta estructura organizativa para estimular ciertas políticas o sectores de actividad. Pero no hay continuidad de enfoques, ni de prioridades, en la acción estatal. Como el Estado mantuvo por décadas el papel dinámico en la concepción y mecanismos de desarrollo cooperativo, su retracción produce parálisis y un gran vacío y carencia de políticas.

El Estado ha entrado en un período de reflexión sobre qué hacer con estas sociedades. Algunos enfatizan la necesidad de nueva legislación, otros de modificación de los mecanismos de relación del Estado y han impulsado la Ley de Superintendencia de Cooperativas y algunos remarcen ciertas prioridades de la política económica o social como prioritarios.

La búsqueda de respuestas debe ser global y es de gran importancia que se haga en diálogo con los representantes del cooperativismo. Estamos ciertos que los hechos deben dejar progresivamente espacio a la mayor autonomía del sector y a disminuir el teóricamente preponderante papel del Estado. El diálogo conjunto puede facilitar que los dirigentes del movimiento asuman rápida conciencia de esta necesidad de cambio en las funciones y dinámicas de dirección.

3.7. CONCLUSION:

El cooperativismo es una área económica significativa en el Ecuador y uno de los más numerosos en toda América Latina. Su desarrollo ha sido sostenido, a pesar de que en las últimas tres décadas ha habido períodos de promoción por el Estado, alternados con otros sin estímulo, ni fomento, así como etapas económicas expansivas y recesivas. Su crecimiento ha sido sostenido, aún cuando acusa desequilibrio entre sus sectores y serias concentraciones en rubros y dentro de ellos, en algunas cooperativas.

Su importancia es mayor en los aspectos económicos de servicio que en su peso ideológico o social. Es sin duda, la organización más extendida e institucionalizada del país, pero no dispone de coherencia interna y subjetiva que lo valide en reconocimiento, influencia y capacidad de dirección acordes. Sus asociados superan los 2.000.000. Sólo Ahorro y Crédito dispone de 1.060.000 cooperados a fines de 1987. Ello corresponde mínimamente a un cuadro directivo de 92.960 dirigentes, entre titulares y suplentes, incorporados en los Consejos de Administración, Educación y Vigilancia de las 6.640 cooperativas legalmente existentes. Difícilmente, ninguna otra institución social en el país dispone de un marco asociativo y directivo similar; pero que no se traduce en relevancia social, ideológica o directiva en la sociedad ecuatoriana, por limitantes subjetivas con raíces históricas concretas.

Al profundizar el estudio y la reflexión se entiende muy agotada la etapa actual de desarrollo, gestada en la década del 60 y puestas las bases para una nueva etapa de autodesarrollo que se construya a partir de los resultados y carencias que hoy se constatan y que enfatizaría:

- el refuerzo de la gran estructura económica y social existente.
- la incorporación de nuevas técnicas en sectores insuficientemente desarrollados como: vivienda abierta y construcción, consumo, ferias

- populares, abastecimiento y comercialización.
- Abrir nuevas líneas de servicio complementarias de las existentes: salud, seguro, vivienda y otras.
 - Desarrollar sectores y líneas prioritarias para la acción estatal en apoyo a la pequeña empresa, microempresas y sector informal.
 - Incorporar al cooperativismo en las políticas de estímulo a las actividades que fomentan el empleo.
 - Redimensionándolo dentro del sector social o comunitario, e
 - Incorporándolo a todos sus mecanismos institucionales y de estímulo desde que se avance en su concreción. Desde ya podría estimularse el trabajo conjunto con mutuales y comunas agrarias, al menos.

4. BASES POSIBLES DE REDINAMIZACION COOPERATIVA Y DE SU INTEGRACION EN UN AREA DE ECONOMIA SOCIAL

4.1. CRITERIOS DE ACCION PROPUESTOS:

El cooperativismo debe asumir progresivamente la responsabilidad de su propia gestión, acentuándose mucho la autonomía, autogestión e integración cooperativa, lo que conduciría al estudio y formulación de un plan DE DESARROLLO COOPERATIVO, autocentrado y que incida en:

- a) Perfeccionamiento y expansión de los sectores actuales.
- b) Llenar los espacios vacíos, ejm: vivienda-construcción; producción industrial, consumo, etc.
- c) Fomento de la multiactividad y de la integración local, regional y nacional.
- d) Generar o reforzar actividades nuevas según prioridades nacionales:
 - plan de alimentación: agroindustria, consumo popular o
 - de combate al desempleo: fomento del cooperativismo de producción industrial, minero, artesanal, etc.

En la perspectiva del desarrollo jurídico-institucional, económico y social del sector comunitario, el cooperativismo, las mutuales y las comunas deberían incentivar su trabajo conjunto desde ya. Se empezaría por actividades económicas y sociales comunes, procurando su incorporación en los planes de Desarrollo Social próximos y avanzando en la conceptualización de área social y su posible constitución.

Definir un trato económico igualitario del cooperativismo con las pequeñas y medianas empresas, el artesanado y las microempresas, principalmente en el uso de esquemas preferenciales y de las estructuras de apoyo por ramas productivas .

En particular debería fomentarse las líneas productivas y de servicios que respaldan otras actividades productivas de las PYMES, ARTESANADO, MICROEMPRESAS, MUTUALES y COMUNAS, como por ejemplo:

- a) Servicios de abastecimiento, comercialización y exportación comunes.
- b) Financiamiento, aval, garantías y créditos operativos.
- c) Asistencias técnicas empresariales y técnico-productivas.
- d) Calificación de mano de obra.
- e) Institutos de innovación de productos y tecnologías adecuadas.

Participar en una formulación conceptual cooperativa y de economía social propias del país. Realizar funciones educativas y de capacitación acordes.

4.2. REFORZAMIENTO INTEGRATIVO DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO:

Para posibilitar la autonomía y autogestión crecientes, es necesario:

- Reforzar el carácter multiactivo de las empresas cooperativas en la base y en procesos de integración.
- Priorizar el afianzamiento de uniones y asociaciones regionales como formas de integración sobre fundamentos económicos sanos y realistas. Fomentar fuertemente las asociaciones regionales multiactivas, que presten servicios centralizados.
- Integrar estas uniones y asociaciones regionales con otras entidades sociales, comunitarias, vecinales y sindicales para procurar atender las actividades económicas que requieren.
- Fortalecer las Federaciones existentes y constituir las en los sectores que no tienen o no operan como: vivienda, consumo, producción y la mayor parte de las agrícolas.
- Apoyar la realización de un Congreso Nacional Cooperativo que reúna a las Federaciones Nacionales y uniones y asociaciones locales. El debería pronunciarse sobre una reconceptualización y plan de desarrollo cooperativos.

En el mismo sentido apoyar la constitución de la CONFEDERACION NACIONAL DE COOPERATIVAS, con la representatividad de Federaciones Nacionales por rama y de uniones y asociaciones regionales.

4.3. REDEFINICIONES DEL ESTADO, LEGISLACION E INSTITUCIONALIDAD:

Sea para el refuerzo del movimiento cooperativo o para avanzar en la concreción de la definición de la economía social o comunitaria, debería actuarse en:

- Estructura del Estado. En ella debería unificarse la acción de fomento como forma social y para su constitución, operación y control, en un instituto estatal descentralizado, dotado de autonomía y eficacia.

Simultáneamente, debería crearse condiciones en cada departamento o a gencia estatal para la participación igualitaria en cada rama económica. Si en ellas existe un consejo directivo debería haber participación cooperativa o de economía social.

- Modificación del sistema legal, en lo referente a su conceptualización jurídica, a sus formas operativas y a su integración.
- Definición de normas cumplibles para la información y estadísticas.
- El Estado debería auspiciar el nacimiento y operación de ONGs, destinadas al fomento, educación, prestación de servicios técnicos, financie-

ros, y de apoyo al Movimiento. La privatización de estas inquietudes puede fortalecer al cooperativismo y a la economía social y permitir al Estado llenar el vacío que su retirada gradual ha producido en estas tareas. Esos organismos deberían ser controlados en su carácter plural y amplio y para optimizar la eficacia del uso de los recursos que se les incorporen.

- Se redefinirá el sistema educativo, de capacitación y divulgación dando prioridad a que estas tareas sean asumidas por el propio movimiento cooperativo, mutual y de comuna y por organizaciones privadas (ONG) respecto de los sectores actualmente existentes.

El Estado desarrollará funciones promocionales y más intensas en los sectores nuevos a priorizar en su desarrollo: agroindustria, producción, vivienda abierta, salud, seguros, artesanía, pescadores artesanales, etc. sean ellos cooperativas, mutuales o de otras formas asociativas laborales.

4.4. BASES POSIBLES DE EXPANSION INMEDIATA DEL COOPERATIVISMO Y/O DE LA ECONOMIA SOCIAL:

En un Plan de Desarrollo inmediato podría priorizarse:

4.4.1. AREAS DE ACCION INMEDIATA:

- a) Toda actividad productiva agrícola, industrial, minera, pesquera, etc.
- b) Toda actividad de apoyo a la producción por propietarios agrícolas, industriales, mineros, etc.
- c) Los mecanismos cooperativos de integración de un sistema de financiamiento.
- d) Los siguientes sectores de producción y servicios, partiendo preferentemente de lo que ya existe:
 - vivienda abierta y construcción,
 - sistemas agroindustriales,
 - consumo,
 - sistemas de ferias populares,
 - salud, tanto de ofertas como de usuarios,
 - seguros, expandiendo la empresa existente o generando servicios anexos en órganos de integración que reaseguren con aquella o con otros entes cooperativos o estatales, y
 - artesanía popular, búsqueda de innovación y modernización de diseños.

4.4.2. Priorizar formas integrativas regionales y vecinales, a partir de las cuales se atiendan las necesidades con contenido económico más urgentes y factibles en la zona: consumo, vivienda, trabajo, servicios, etc.

4.4.3. Dar alta prioridad a algunos planes pilotos, que se utilizarían en ganar experiencia y formar personal idóneo y práctico, tener instancias para mostrar en procesos de capacitación y aprendizaje y por su valor productivo o de servicio:

- a) Fomentar en pescadores artesanales experiencias de cultivo de camarones realizadas por las cooperativas como complemento de las actividades actuales y dotarlas de sistemas de consumo, servicios de ahorro y crédito, vivienda, salud, etc. Ello podrá hacerse mediante multiactividad y por integración regional o mediante convenios con cooperativas u otros entes públicos o privados.
 - b) Apoyar experiencias de segundo grado del cooperativismo de Ahorro y Crédito a nivel regional como la fusión de algunas cooperativas cerradas o la creación de institutos integrativos. En lo funcional puede actuarse en el plan CACPE de crear complejos cooperativos de Ahorro y Crédito y de otros servicios de apoyo a la producción para pequeños empresarios en cada provincia y con integración especializada nacional. Algo similar puede hacerse para los empresarios agrícolas a partir de las Federaciones especializadas y de la Cooperativa de Ahorro y Crédito que tienen socios agricultores.
 - c) Constituir fondos de ahorro popular y comunitario en perspectiva local, de ciudades o regiones a partir de las cuales se radicarían empresas en esas zonas con preferencia a los núcleos con mayor ahorro.
 - d) Planes de autogestión industrial, minera, pesquera y en la construcción.
 - e) Reforzamiento del sentido cooperativo y comunitario de los entes del transporte tales como : servicios anexos comunes en financiación, consumo, talleres de refacción, etc.
- 4.4.4. Definición de mecanismos de trabajo conjunto o de prestación de servicios al sector informal, microempresas, artesanado y PYMES.
- 4.4.5. Definición e implementación de relaciones con el movimiento sindical, vecinal y de consumidores para su incorporación, en perspectiva de economía social en producción o en prestación de servicios comunes.

Quito, Agosto de 1988

JUAN ENRIQUE MIQUEL MUÑOZ
CONSULTOR EN COOPERATIVAS
AUTOGESTION Y PARTICIPACION



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

DESARROLLO RURAL

Susana Balarezo

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller **Desarrollo Rural** del ILDIS, señores:

- Francisco Román
- Diego Bonifaz
- Marco Morales
- María Dolores Vega
- Alfredo Mancero
- Roberto González
- Simón Pachano
- Tarsicio Granizo
- Germán Salazar

EL DESARROLLO RURAL: ANTECEDENTES, PROBLEMATICA, PERSPECTIVAS

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DESARROLLO RURAL:

La preocupación por el "problemas rural" es una cuestión que desde hace tiempo está presente en el debate de las posibilidades y opciones estratégicas del desarrollo del país. Manifestaciones como la marginalidad y pobreza rural, niveles de desempleo y subempleo, migración rural, urbana, baja productividad agrícola, desequilibrios en el desarrollo espacial, explosividad del movimiento campesino y más recientemente la crisis alimentaria han sido problemas recurrentes en el discurso de políticos y técnicos en estas últimas décadas.

En la base de estos temas están las características estructurales de la sociedad agraria y el rol que se le asigna al sector agrario en el desarrollo económico general de la sociedad. Por esto, antes de trazar las propuestas y perspectivas, en apretada síntesis se presenta lo que pasó en la economía, en el sector agrícola y en el desarrollo rural en las dos décadas anteriores, hasta más o menos 1.982 cuando se manifiesta en forma crítica el problema de la deuda externa y lo que está pasando luego de la crisis, los mecanismos de ajuste, lo que significa para el sector agrario y el espacio que puede encontrarse para los campesinos en este contexto.

Son quizá los diagnósticos y propuestas de la CEPAL, a finales de los años 50, los intentos más sistemáticos para analizar esta problemática al identificar al sector rural como el principal cuello de botella para lograr el desarrollo económico global, argumentando que el lento crecimiento de la producción agrícola (por debajo de la tasa de crecimiento demográfico) y los desequilibrios en los perfiles de oferta y demanda agropecuarios, impiden mayores tasas de inversión y ahorro y por ende obstaculizan el proceso de expansión económica general.

Para superar esta situación, dos tipos de políticas son los antecedentes más cercanos de la política más explícita de Desarrollo Rural, estas son: el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria.

1.1 El Desarrollo de la Comunidad:

El Desarrollo de la Comunidad se inicia en el marco de la guerra fría, en los años 30 y se ponen en boga en América Latina a mediados de los años 50. Es producto por un lado de la promoción y financiamiento de agencias internacionales (OIT,FAO,UNESCO,OMS), encargadas de levantar las restricciones del sector más atrasado de la economía de los países pobres y por otro lado, de la decisión interna de estos países para intentar respuestas a la situación de marginalidad de grandes masas campesinas que permanecían al margen del desarrollo.

En el Ecuador, esta política se inicia en 1954 con la Misión Andina que perseguía la "integración del indígena al desarrollo, mediante la modernización de la sociedad rural". Se puso énfasis en la transferencia de tecnología moderna, que mejore la productividad y permita a las comunidades indígenas incorporarse a los circuitos formales de intercambio y mercado. Su enfoque intentó organizar localmente a la población rural, movilizándolo sus escasos recursos para incrementar los ingresos y mejorar la dotación de servicios.

Sin embargo, en pocos años esta política mostró su limitado alcance debido a que no encaró el problema de la estructura agraria como base de las aspiraciones campesinas, no tomó en cuenta los mecanismos de apropiación y transferencia de ingresos del sector ni se tocaron las estructuras de poder local y no se respetaron los valores y la cultura indígenas, cayendo en prácticas paternalistas de alcance limitado.

1.2. La Reforma Agraria:

Al iniciar los años 60, con la crisis del modelo agro-exportador - se evidencia los límites del modelo basado en la exportación de solo un producto y se comienza a hablar del modelo de Sustitución de Importaciones con la urgencia de modernizar la agricultura como prerequisite para poder dinamizar el aparato productivo en su conjunto. Esto implicaba el tránsito de viejas relaciones hacendarias hacia modalidades empresariales de nuevo cuño.

Adicionalmente, en el escenario nacional cobra fuerza el movimiento campesino que hace demandas por la tierra y por nuevas relaciones con las haciendas y en escenario internacional, foros como Alianza para el Progreso, surgida ante la amenaza de que se reproduzcan experiencias socialistas en el continente, permiten la expedición de la primera "Ley de Reforma Agraria y Colonización, en Julio de 1984".

Luego de más de dos décadas de aplicación de la Reforma Agraria y de la expedición de la 2da. ley en Octubre de 1973 sus resultados en términos de modificación de la estructura agraria son controversiales. La evaluación más generalizada de los resultados de la primera etapa de la Reforma Agraria es que esta priorizó la modificación de viejas relaciones sociales de producción hacendarias, que mantenían sujetos a los campesinos, mediante la eliminación del trabajo precario, permitiendo un cambio en los patrones ideológicos reinantes en la sociedad rural, y minimamente el acceso a la tierra (aunque limitado) en espacios que antes no los tenían (por ej: zonas de aplicación del Decreto 1001).

En la segunda etapa de ley tuvo un objetivo distinto, centrado en la modernización del agro en unidades empresariales y en un acelerado proceso de colonización y de titulación de tierras, su impacto real en la estructura agraria fue muy limitado. Fue impulsada desde una perspectiva de política compensatoria y no como una estrategia global de desarrollo. Careció de otras acciones que consoliden y refuercen a los campesinos beneficiarios e impulsó esquemas organizativos ajenos a las formas tradicionales de la comunidad rural.

Más allá de las dificultades de la R.A. y de su ineficacia relativa en términos de objetivos esperados, hay que destacar tres aspectos decisivos para entender el posterior surgimiento de la política de Desarrollo Rural: el agotamiento del discurso reformista; la persistencia del "problema campesino" en magnitud y características de pobreza, marginalidad, baja productividad y explosividad social; y, las transformaciones en la economía nacional a raíz del boom petrolero.

En los años 70 y de manera especial a raíz de la explotación petrolera, el país experimenta un proceso sostenido de crecimiento económico. Sin embargo, es un crecimiento bastante desigual, que es dominado por el crecimiento industrial, en tanto que el crecimiento agrícola es mucho menor. Se basa en las teorías de la Sustitución de Importaciones, impulsadas por la CEPAL y con las visiones de Prebisch, Hirschman, Louis, etc. donde se identifica a la industria como el motor del crecimiento y como mecanismos a través del cual se puede resolver el excedente de mano de -

obra del área rural, como fuente generadora de divisas y de producción de alimentos baratos, posibilitando sueldos nominales bajos para la industria.

El crecimiento industrial se obtiene con el proteccionismo a la industria, la sobrevaluación de las tasas de cambio, para abaratar la importación de bienes de capital que favorezcan la inversión en el sector. Cumpliendo, entonces la agricultura un rol subordinado en el proceso de crecimiento económico.

Pero además, el desarrollo agrícola tiene un crecimiento desigual, donde ciertos sectores empresariales tienen tasas de crecimiento más altas que el resto de sujetos agrarios.

En este período, hay condiciones de mercado que son relativamente desfavorables al sector agrícola, el proteccionismo industrial y la sobrevaluación de la tasa de cambio hacen que los términos de intercambio se vuelvan en contra del sector agrícola. Así, los productos agrícolas compiten desfavorablemente con importaciones baratas que se incrementan en el período. El proceso, fue reforzado con el boom petrolero y la acumulación de la deuda externa, que genera grandes grandes ingresos al país, que se aplicaron a la demanda, al consumo de productos suntuarios y servicios (en este período en forma creciente la importación de alimentos), desencadenando una inflación doméstica, ya que la excesiva disponibilidad de divisas no requería devaluación de la tasa de cambio.

Por otro lado, en este período si bien se castiga al sector agrícola por el lado de los precios bajos, también el Estado al contar con recursos fiscales abundantes, está en capacidad de impulsar políticas de compensación al sector agrícola como: crédito e insumos subsidiados, precios sostenidos, grandes obras de infraestructura, etc. Sin embargo, es una forma de compensación discriminatoria, pues mientras el mercado afecta a todos vía precios desfavorables, el Estado compensa selectivamente ciertos sectores sociales, a ciertos productos y a ciertas regiones. Es al final de los años 70, donde se gestan la mayor parte de los proyectos de desarrollo rural, se crea el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) y se impulsan distintas iniciativas de desarrollo rural en distintas instituciones públicas y privadas.

2. EL DESARROLLO RURAL:

Al final de los años 70 una nueva preocupación emerge y es la crisis alimentaria mundial, de manera especial de bienes - salarios, la inestabilidad política asociada a la escasez de alimentos, la inflación de los precios de los alimentos en áreas urbanas y los costos de los alimentos importados.

Además hay razones estructurales internas que hacen que el Estado, y los sectores empresariales estén concientes de que unas bases fuertes en la producción campesina es condición necesaria para el desarrollo exitoso de otras ramas de la producción. El sistema mismo tiene interés en la extensión e intensificación de relaciones salariales y en el incremento del consumo de la sociedad agraria, puesto que el estancamiento en la productividad de la economía campesina limita y de hecho inhibe el proceso de desarrollo en el largo plazo.

Finalmente, hay que destacar, que la dispersión de acciones ejecutadas por los distintos organismos estatales, duplican acciones, desperdician recursos y no levantan las principales restricciones de la economía cam

pesina. Esto hacía indispensable plantear un nuevo estilo de trabajo, que superando las deficiencias anteriores, se convierta en un proceso dinámico y participativo a través del cual se promueve el incremento de la producción, la organización social y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos.

2.1. El Programa de Desarrollo Rural Integral:

El Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, recogiendo la experiencia iniciada por organismos como el MAG, CREA, PREDESUR, incorpora por primera vez un Programa Nacional de Desarrollo Rural, como una política intencionada del Estado, con recursos propios, con metas específicas y con una estructura institucional basada en la coordinación de todos los entes estatales que trabajan en el agro. Se proponía con ello impulsar cambios substanciales en la estructura institucional, con el objeto de realizar los ajustes que permitan beneficiar a los grupos campesinos excluidos hasta el momento de la acción estatal, a la vez que garantice la eficiencia de los recursos asignados.

El Programa de Desarrollo Rural comprendía 17 proyectos de desarrollo rural integral, en los que se involucraron acciones diversas que apuntan a solucionar la compleja gama de problemas campesinos, superando actividades aisladas y productivistas y proponen la participación dinámica de los propios campesinos y la eliminación de los obstáculos que impiden enfrentar la pobreza rural y la marginación.

Para ejecutar el Programa, en octubre de 1980, se creó el Subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural, constituido por a) un nivel ejecutivo, a cargo del Presidente de la República; b) un nivel de Programación, a cargo del CONADE, c) un nivel de Coordinación a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), d) un nivel de ejecución, a cargo de las Unidades Ejecutoras (UEP), y e) un nivel de financiamiento, para lo que se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FONADRI).

Durante el período 80-84, la SEDRI, desarrolló una intensa actividad para a) elaboración y actualización de los estudios de factibilidad de los proyectos DRI; b) montar la estructura institucional de desarrollo rural, con la participación de organismos públicos y privados, c) montaje de las unidades ejecutoras de los proyectos, d) gestión y negociación del financiamiento; y, e) elaboración de metodologías para la ejecución de los proyectos.

Se logró iniciar la ejecución de 14 de los 17 proyectos*, beneficiando a 650.000 campesinos asentados en un área aproximada de 1'260.000 hectáreas., se consiguió suscribir 6 contratos de préstamo externo para financiar la ejecución de los proyectos DRI. Las fuentes financieras externas son: el BIRF, para los proyectos: Tungurahua, Quinindé y Puerto Ila Chone; la AID, para los proyectos: Salcedo, Quimiag-Penipe y Jipijapa; la CAF para el proyecto Guamote y el BID y el FIDA, para el proyecto Sur de Loja. Así mismo se consiguieron financiamientos externos parciales de COTECSU para el DRI Cañar; del PNUD-FAO-UNIFEM para los proyectos: Valdivia, Jipijapa y Tanicuhci -Toacazo-Pastocalle. Los restantes proyectos se ejecutan con asignaciones del Presupuesto del Estado, esto es los proyectos Sta. Isabel, Playas de Higuero y Tres Postes.

* De los restantes, 1 no se ejecutó, lestuvo a cargo de PREDESUR y 1 a cargo de Consejo Provincial de Pichincha.

Aunque es todavía reciente la experiencia de los DRI y no se han realizado evaluaciones del alcance e impactos logrados con la ejecución de los proyectos, se pueden rescatar algunos de los logros más inmediatos de la ejecución del programa:

- Para la ejecución de los proyectos se desarrolló una metodología centrada en la capacitación campesina en todos los eventos y a través de todas las acciones de los proyectos. Esto requería por una parte capacitar a los equipos técnicos para unificar el conocimiento de la racionalidad campesina y por otra parte lograr que todos los técnicos se consideren capacitadores y alumnos en una relación dialéctica con los propios campesinos.

El reforzamiento del proceso de capacitación perseguía lograr la participación campesina y el fortalecimiento de sus organizaciones, como mecanismo que asegure la autogestión de su propio desarrollo, una vez que concluya la vida útil de los proyectos.

De esta manera se trató de superar las visiones rígidas de algunos organismos de financiamiento, que priorizan las grandes inversiones en infraestructura en desmedro de la dinámica social que sustenta los procesos económicos en el largo plazo.

- Se logró adaptar paquetes tecnológicos mejorados para algunos cultivos, a las condiciones ecológicas y socio-económicas de los campesinos, en base a los cuales se lograron niveles aceptables de adopción que repercutió en incrementos reales de los rendimientos. Ej; el maíz en Salcedo y Quimiag; con café y cacao en Puerto Ila Chone y Quinindé, etc. Lo importante de estas experiencias es que el cambio tecnológico implicó en unos casos cambio de las variedades de semilla, en otros pequeños ajustes en el manejo de los cultivos, etc. en resumen tecnologías que no desplazaron mano de obra ni requirieron grandes inversiones de capital, que es el factor más escaso de las economías campesinas.

Sin embargo, a pesar de las pequeñas experiencias exitosas, los proyectos en su conjunto no han logrado mostrar un incremento substancial de los cultivos (de manera especial de alimentos) en las parcelas campesinas, que evidencien la importancia de este sujeto social en el desarrollo agropecuario nacional, en una coyuntura de crisis.

- A nivel de la coordinación institucional se lograron algunos avances, de manera especial a través de la SEDRI. Esta coordinación se concretó en tres niveles: en la programación conjunta de los planes operativos anuales y del uso de los recursos asignados; en la conformación de las Unidades Ejecutoras (UEP) mediante la dotación de recursos humanos que disminuyeron los costos de operación de los proyectos, (las UEP se conformaron con técnicos de las distintas instituciones participantes); y, en la conformación de la Junta Asesora Provincial, que funcionó en algunos proyectos como un espacio de convocatoria de las instituciones locales para el apoyo al proyecto y como un mecanismo de auto control local. Es de destacar sin embargo que muchos de estos espacios se desarticulaban en el último período, quedando el Programa DRI bastante aislado y sin la participación directa y activa de otras instituciones co-ejecutoras.

Finalmente es necesario destacar el desarrollo de algunas iniciativas particulares vinculadas principalmente a la operación de crédito no formal y de comercialización. Estos dos aspectos son particularmente críticos en los proyectos, en crédito porque el tamaño de la economía campesina requiere montos y tiempos de crédito no bancables; en Comercialización por la falta de capacitación, de fondos de operación, de falta de conocimiento de merca-

A pesar de ello existen experiencias exitosas como las de comercialización de maíz en Jipijapa; el Banco Campesino de Fertilizantes de Salcedo, etc.

Durante el período 84-88 la ejecución del Programa de Desarrollo Rural fue minimizada totalmente, no se iniciaron nuevos proyectos, no se consiguió ningún financiamiento adicional, (al contrario, se impidió la suscripción de un préstamo de la CAF para el proyecto TTP. que ya contaba con la aprobación del Directorio de ese organismo), se desvirtuó el esquema de coordinación institucional que concluyó con la supresión de la SEDRI y se ha manejado en forma muy irregular los recursos destinados al programa (de manera especial en esta última administración 87-88).

2.2. El Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA)

Se crea en 1978 en el Banco Central del Ecuador, ante la constatación de graves y persistentes problemas entre los campesinos marginados, su bajo nivel tecnológico, la deficiente estructura de comercialización, la debilidad de las políticas dirigidas al sector y fundamentalmente la falta de acceso al crédito institucional.

Su propósito inicial fue la canalización de recursos financieros a los sectores más pobres del área rural, que cuentan con niveles de ingresos muy bajos y que no tienen posibilidad de acceder al crédito formal. Para su operación se excluyen los criterios de evaluación tradicional de costo-beneficio, y se concibe la reactivación del sector marginal como la combinación del incremento de los ingresos, el mejoramiento de la productividad y un espacio de autogestión, participación y bienestar.

Para ello mantiene una línea de crédito que apunta a dinamizar las actividades productivas de los campesinos y asignaciones no reembolsables que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida mediante la construcción de pequeñas obras de infraestructura y a la administración de los proyectos.

El interés que cobra el FODERUMA es del 11% de acuerdo a la regulación 375 de Junta Monetaria de 27.03.85, una vez recuperado este porcentaje, se distribuye de la siguiente manera: 3% para la organización campesina de primer grado; 3% para la organización campesina de segundo grado, y, 5% dividido en 4% para el sistema de gastos del Fondo y 1% para el Fondo Nacional de Riego y Drenaje.

Desde junio/78 a diciembre/87 el FODERUMA ha financiado la ejecución de 165 proyectos y acciones de desarrollo rural en 19 provincias, entregando un monto de 4.182 millones de sucres, de los cuales el 55% se destinó a créditos para actividades productivas y el 45% se destinó a asignaciones no reembolsables para infraestructura física y social, capacitación y administración de los proyectos.

Es importante destacar en la acción de FODERUMA su enfoque metodológico basado en un "encuentro" entre los requerimientos de los campesinos y la experiencia técnica del planificador en el marco de un proceso educativo. Se utiliza la microplanificación que traduce en factibilidad las demandas planteadas. Se privilegió el crédito asociativo como mecanismo de robustecimiento de la organización campesina, quien a su vez es garantía y solvencia de las operaciones crediticias.

2.3. Otras experiencias estatales de desarrollo rural:

Instituciones como el MAG, a más de tener la iniciativa de haber impulsado las primeras experiencias de formulación y negociación de proyectos de desarrollo rural como el de Tungurahua o Salcedo, que luego pasan a conformar el Programa de Desarrollo Rural, establecieron paralelamente un espacio para acciones de desarrollo rural al interior de su estructura institucional.

En efecto al interior del MAG se establece la dirección de Desarrollo Rural, en base a la fusión de los anteriores programas de extensión rural y a lo que quedó de la Misión Andina del Ecuador.

Esta dirección luego de sufrir algunos cambios que modifican básicamente su ubicación en la estructura institucional antes que la dirección y contenido de sus acciones, se convierte en Dirección de Desarrollo Campesino, la misma que asume acciones de apoyo a los pequeños campesinos sobre todo lo que se refiere a la capacitación y tramitación legal de las organizaciones.

A partir de 1982 esta Dirección inicia el estudio y formulación de los proyectos de Desarrollo Comunitario, (PDC), ubicados en áreas no cubiertas por los DRI. Estas acciones se concretan después de 1985 en base al apoyo financiero del BID para la preinversión, canalizado a través del FONAPRE.

La intención era ampliar la cobertura de acciones de desarrollo rural mediante la adopción de experiencias válidas en otros programas como el DRI pero que tengan características distintas a estos, así:

áreas más reducidas, que abarquen el ámbito de una o varias comunidades con su propia dinámica; acciones integrales de apoyo a la producción, reduciendo las inversiones en grandes obras de infraestructura, y, costos más reducidos, capaces de ser financiados con recursos locales sin recurrir a préstamos externos.

A pesar de la larga experiencia acumulada y de la necesidad de complementar áreas de cobertura, la mayor parte de los proyectos priorizados no han pasado de la fase de estudios, quizá porque en el último período carecieron del apoyo necesario para su implementación operativa.

Tampoco se ha logrado concretar el financiamiento de fuentes como FODERU MA para iniciar su ejecución. Esto debido fundamentalmente a los celos institucionales y a la parcelación del accionar del aparato estatal, que no ha contado con políticas globales que ordenen y racionalicen la acción en su conjunto, ni decisiones políticas que conduzcan a ello.

Otro programa del MAG que merece destacarse en apoyo y complementación al desarrollo rural es el de capacitación campesina (INCCA)

Este programa surgió en la década del 70, cobra importancia a partir de 1981, en base a un préstamo otorgado por AID. El objetivo central era establecer los mecanismos, instrumentos y contenidos de la capacitación de los pequeños campesinos en apoyo al desarrollo rural, en base a una investigación de los aspectos sociales y culturales de las comunidades involucradas.

La ejecución de este Programa logró un buen nivel de coordinación con los proyectos DRI, encontrando una verdadera complementariedad de acciones. Lamentablemente, dicha coordinación se debilitó hasta desaparecer por completo en el último período, con lo que el INCCA se quedó sin vinculación a acciones concretas de los campesinos y los proyectos DRI vieron debilitado grandemente su subproyecto social.

Finalmente, cabe destacar que en la década del 70 la mayor parte de instituciones estatales vinculadas al agro, establecieron espacios destinados a programas de desarrollo rural, en base a un diagnóstico común relacionado a las características específicas de los pequeños campesinos y a la necesidad de definir acciones diferenciadas y acordes con su problemática.

Sin embargo, estos espacios generaron muchas veces duplicación de acciones desperdicio de recursos, atomización de la acción estatal y resultados bastante limitados en la solución de la "pobreza rural". Cabalmente la creación del subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural en 1981, pretendía superar esta situación, induciendo al conjunto de insti

tuciones a orientar sus esfuerzos a la implementación de los proyectos DRI en base a objetivos similares, metodologías unificadas y una programación - concertada como respuesta a la compleja problemática campesina.

2.4. Las experiencias de las ONG en Desarrollo Rural:

Es quizá la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) la primera institución privada que surge en 19 en el escenario nacional, a iniciativas de la Iglesia para implementar la Reforma Agraria en sus predios. Luego de cumplir con este propósito CESA fue comiendo paulatinamente la formulación, ejecución y evaluación de acciones de desarrollo rural.

Con posterioridad y de manera especial a partir de la segunda mitad de los años 70, se multiplican en el país organismos no gubernamentales (ONG) que desde el ámbito privado inician experiencias de desarrollo rural. Dichas experiencias son muy variadas, como varias son las motivaciones que - guían las ONG, las mismas que van desde concepciones técnico-progresistas, pasando por vinculaciones políticas o otras en que sobresalen las implican - cias religiosas.

Dejando de lado el accionar de aquellas ONG claramente vinculadas a prácti - cas religiosas, se pueden establecer algunas características de las expe - riencias de las ONG, así:

- impulsan proyectos de cobertura más limitada que los del Estado, pero - con procesos más dinámicos;
- centran la acción de los proyectos en la organización campesina, que par - ticipa directamente en la direccionalidad de los mismos,
- persiguen una participación real y democrática de las organizaciones en la toma de decisiones de los proyectos;
- en base a lo anterior, han desarrollado metodologías participativas ten - dientes a fortalecer en forma real las organizaciones campesinas;
- mantienen estructuras administrativas más ágiles y que permiten operar los proyectos con mayor eficiencia.
- en su mayor parte están vinculadas a financiamiento externo también de - fuentes no gubernamentales de apoyo.

Como contrapartida, también se encuentran prácticas paternalistas que mu - chas veces crean dependencia de la organización campesina a los promotores y no resuelven las condiciones de pobreza y marginalidad. También se ob - servan largos períodos de ejecución de proyectos, incapaces de ser replica - dos en otras áreas y por tanto de ampliar la cobertura. Por otra parte - hay que destacar que por la limitación de recursos no asumen la totalidad de soluciones requeridas por los campesinos.

Sin embargo, las experiencias ganadas en profundidad de análisis de la pro - blemática campesina y de compromiso por sus soluciones plantean la necesi - dad de un diálogo e intercambio con los organismos públicos, como forma de mútuo enriquecimiento que retroalimente los procesos.

3. PROBLEMAS ACTUALES EN LA OPERACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

La formulación y ejecución de las políticas de desarrollo rural hasta el - momento enfrentan una serie de problemas, importantes de destacar, antes - de hacer propuestas hacia el futuro. Estos son:

3.1 Preinversión:

- La falta de "criterios relacionados con los objetivos globales del desarrollo rural para la selección de nuevas áreas" y/o para la ampliación de la cobertura de las acciones de desarrollo rural. En este hecho incide la ausencia de un diagnóstico actualizado que contenga un mapa de la pobreza crítica de los recursos potenciales de los pequeños campesinos y de las acciones emprendidas por todas las instituciones que hacen desarrollo rural en el país.
- Los "estudios de preinversión" requeridos para lograr el financiamiento, son usualmente complejos, desvinculados de la realidad y disociados del momento de la ejecución, generalmente implican largos períodos y altos costos y sin embargo nunca reflejan adecuadamente la problemática campesina. Inclusive los pequeños proyectos de FODERUMA han visto dificultada su tramitación por requerimientos cada vez mas exigentes de estudios.

3.2 Financiamiento:

- La "dificultad de asignación de recursos de contraparte nacional", que provoca la falta de movilización de los recursos externos y que se traduce en ineficiencia en la operación de los préstamos, con la consiguiente carga en el servicio de la deuda.
- Las "rigideces excesivas impuestas por los organismos financieros externos", tanto en la negociación como en el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso, lo que hace que sea regla general que los proyectos inicien con retrasos considerables;

3.3 Aspectos Institucionales.

- Las "dificultades en la administración de proyectos", cuando involucran a varias instituciones, que acaban por eliminar la concepción integral original. Aquí es importante destacar una institución rectora, que dirija y ordene los procedimientos administrativos y metodológicos de todo el aparato estatal;
- La "coordinación institucional", reiteradamente aludida pero no solucionada. La dinámica y práctica institucional es actuar aisladamente sin que existan correcta y eficientemente articulados mecanismos de coordinación. Se han logrado esfuerzos a nivel de la programación financiera, pero la inestabilidad de la estructura institucional ha impedido profundizar estos mecanismos. Es posible pensar en la "incorporación social", que posibilite desde abajo orientar la acción institucional, así como también la participación de los gobiernos seccionales en el ordenamiento institucional;
- La "capacitación de técnicos", que están al frente de la ejecución y administración de los proyectos. Esto es indispensable en un esquema en que utilice la capacidad instalada de las instituciones, para uniformizar conocimientos y metodologías de trabajo,

3.4. Aspectos Productivos:

- La "falta de definición de estrategias tecnológicas", que tomen en cuenta tanto las tecnologías propias de los campesinos como la introducción de paquetes mejorados que apunten a mejorar la productividad en el sector, que lo vuelva competitivo en el mercado;
- La ausencia de prioridades en la producción, de acuerdo a la realidad de cada zona, que permita satisfacer los niveles de autoconsumo y destinar

- excedentes comercializables al mercado interno en forma creciente.
- Ausencia de alternativas de producción no agrícolas, que apunten a solucionar el empleo de los pequeños minifundistas o campesinos sin tierra, evitando que se incrementen los flujos migratorios del campo a la ciudad, con las secuelas de presión por trabajo y servicios en los centros urbanos.

3.5 Organización Campesina:

- Un aspecto bastante controversial es el nivel de "participación campesina" en todas las actividades y momentos del proyecto, para asegurar en el tiempo, la permanencia de una dinámica sistemática de las propias organizaciones campesinas, más allá de los vaivenes políticos que afectan las instituciones;

3.6 Evaluación de los Proyectos:

- La "falta de mecanismos continuados de Evaluación de los proyectos", como un proceso que inicia con la identificación y continúa durante toda la ejecución. Para ello hay que considerar que evaluar significa no solo ver el cumplimiento de metas, sino analizar los efectos e impactos en la población. Evaluar debe ser además, aprender de los errores, para mejorar las nuevas acciones. Sin embargo, la falta de conocimiento de su importancia, por parte de los Directivos del Programa, ha impedido desarrollar una Evaluación, que corrija rumbos y mejore la ejecución de los proyectos;

Además de los problemas citados, la ejecución de las políticas de Desarrollo Rural se ve enfrentado a ciertos "obstáculos a nivel macro", que limitan seriamente su alcance y contenido, entre los que se pueden citar

- . La falta de decisiones políticas para atacar las causas estructurales que genera la pobreza rural y bloquean el desarrollo de las economías campesinas;
- . La falta de complementariedad con otras políticas macroeconómicas como: precios, tasas de interés, comercialización, subsidios, etc.
- . La concepción generalizada de que el campesino es un sujeto pasivo incapaz de generar su desarrollo y peor competir como un sujeto económico importante: esto impide concebir los proyectos como inversiones perfectamente rentables;
- . La falta de potenciación de las bases sociales que impulsen y sustenten las políticas de desarrollo rural. No se ha discutido lo suficiente la necesidad de crear una capacidad entre los beneficiarios, que posibilite su participación real en el desarrollo nacional;
- . La falta de comunicación real entre técnicos y campesinos y, la falta de desarrollo de la comunicación como un mecanismo de democratización de la sociedad rural.

4. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO RURAL Y PROPUESTAS

Para analizar las perspectivas del Desarrollo Rural, es necesario detenerse en el problema de la crisis y su impacto sobre el sector agrícola en general y la economía campesina en particular.

La crisis que sobrevive el país a partir de 1982, es sumamente profunda, afecta a todos los sectores de la economía; después de mucho tiempo baja el producto bruto per cápita a menos del 1%, baja el empleo, (en 1987 se estimó un 12% de desempleo), aumentan las tasas de interés, (oscila en-

tre el 36 y 48%) aumenta la inflación, (en julio 88 la inflación - asciende a 64%), aumentan los precios de los alimentos importados de los que las ciudades se han hecho muy dependientes en el período anterior de fuertes subsidios a la importación y se deteriora el salario real.

Esta situación descrita a grandes rasgos, significa sin embargo - una nueva posibilidad para el sector agrícola, aunque en medio de grandes restricciones. La nueva oportunidad deriva de lo que se ha dado en llamar Programas de Ajuste Estructural, que tienen como objetivo "aumentar la eficiencia del sector agrícola", mediante:

- a) la reasignación de recursos desde otros sectores a la producción de alimentos, y b) de los precios que suben por efecto de la devaluación.

Lo que se pretende en cierta forma es "revalorizar el sector agrícola" después de largo tiempo de castigo a la agricultura a través de mecanismos de ajuste de precios y de una participación más importante del sector al considerar la producción agrícola como fuente de reactivación económica, en el contexto de la crisis.

De esta manera la agricultura asume un nuevo rol, no subordinado como antes, sino un rol promotor de la reactivación económica, pues se la considera como fuente generadora de divisas, ya sea vía sustitución de alimentos que antes se importaban, sea búsqueda de posibilidades de exportación de productos agrícolas en el mercado mundial.

Además, y a diferencia de lo que ocurría antes de la crisis en que la agricultura era un sector subordinado a la industria, la reactivación del sector agrícola puede permitir que se retengan aquí mismo los ingresos generados en el propio sector agrícola, mediante los llamados "encadenamientos" principalmente provenientes de aquellos de la demanda final de los productos agrícolas, que tiene características específicas, por ser bienes de gran consumo y que pueden ser producidos localmente por pequeñas industrias, de bajo componente importado y altamente intensivas de mano de obra.

Sin embargo, así como antes de la crisis existía un fuerte poder estatal en torno a la disponibilidad de recursos, luego de la crisis ocurre exactamente al revés, disminuye la capacidad estatal debido a la austeridad presupuestaria, a la necesidad de control de la inflación, que incapacita el pago de la deuda e impide al Estado aprovechar estas nuevas oportunidades.

Sin embargo el problema persiste, según estimaciones del INEC, se calcula que en 1987 existen cerca de 500.000 parcelas menores de 10 Hás. en las que están asentados pequeños campesinos con distintos niveles de pobreza. Según estimaciones realizadas por FAO se calcula que el 65% de la población rural ecuatoriana está en condiciones de pobreza absoluta, lo que equivale a cerca de 2'900.000 personas. Sin embargo, gran parte de los alimentos de consumo interno y de productos de exportación son de origen campesino. Por ejemplo se calcula que el 65% de la producción de cacao y el 75% de café provienen de parcelas campesinas.

Esta situación genera un nuevo espacio para los pequeños campesinos, al permitirles captar parte de las nuevas posibilidades de reactivación y revalorización del sector agrícola.

Por tanto, este nuevo espacio podría ser usado como base de una estrategia de desarrollo rural, que deberá tener como objetivo, no solamente

te la reactivación económica sino también la disminución de la pobreza rural.

4.1. Objetivos:

La reactivación económica como objetivo de la nueva propuesta de desarrollo rural, implica la consolidación de las bases productivas de los campesinos, creando condiciones para su participación más dinámica en el proceso de desarrollo nacional como un sujeto activo y participante en la superación de la crisis.

La superación de los cuadros de pobreza crítica en el campo deberá ser el segundo objetivo claramente explicitado de la nueva estrategia de desarrollo rural. Para ello será necesario solucionar las necesidades básicas de los pequeños campesinos con alternativas nuevas que superen viejos programas paternalistas de alcance limitado.

El tercer objetivo se debe orientar a fortalecer las bases asociativas y organizativas de los pequeños campesinos, como mecanismo que facilite y potencie sus condiciones de producción y su acceso al mercado, a la vez que permita elevar el nivel de conciencia para conseguir la auto-gestión de su propio desarrollo.

Finalmente, otro objetivo para lograr el desarrollo rural es el racionalizar el funcionamiento del aparato estatal vinculado al agro, estableciendo mecanismos ágiles y dinámicos que permitan la consecución de eficiencia en las acciones.

4.2. Propuestas de Implementación de la estrategia de Desarrollo Rural

A. Mecanismos para conseguir el primer objetivo:

a) Reactivación de los campesinos con cierto nivel de capitalización y dedicados a la producción de cultivos vinculados a mercados dinámicos, a través de dos tipos de acciones:

- Creando condiciones macro-económicas de reactivación del sector agrícola, como el motor de la economía; esto implica: reorientarlo a la sustitución de alimentos que antes se importaban; recapturar el mercado interno; buscar espacios de exportación para los pequeños campesinos. En esta propuesta, subyace el concepto de que el sector agrícola no se reactivará solo vía incrementos de los precios, lo que es necesario pero no suficiente; necesita ser complementado por todo un conjunto de medidas, que requieren entre otras cosas un papel activo de Estado.

- Aumentando participación de la agricultura en la inversión pública. Al respecto hay dos inversiones claves: i) una es la tecnología y el aumento de la productividad, tanto de la tierra como del trabajo, y ii) la inversión en el capital humano, que al igual que la tecnología, es elemento fundamental para mejorar la productividad. Esto implica el impulso de tecnologías intensivas en la utilización de la mano de obra familiar.

b) Fortalecer las bases productivas de los campesinos semi-proletarizados, ubicados en áreas potencialmente productivas mediante los siguientes mecanismos:

- Asegurar a los campesinos un espacio en la producción de alimentos, o bienes transables, como agentes productivos competitivos, no basados en subsidios sino en la productividad real. Para esto es neces-

- pacio en el mercado como productor de bienes-salarios (alimentos) sin ser desplazado por empresas medianas y grandes. Estos medios requeridos por los campesinos son cinco: i) tecnologías adecuadas; ii) acceso al crédito formal con mecanismos ágiles, iii) acceso al mercado en condiciones que le permita apropiarse de los excedentes generados, para ello se requieren inversiones en almacenamiento, transporte, organización de centros de acopio, etc., iv) priorizar la inversión en pequeñas obras de riego para asegurar la producción y minimizar el riesgo; y v) es necesario fortalecer el rol de las organizaciones campesinas, que actúen como "el campesino colectivo" en la protección de sus intereses.
- Es importante desarrollar fuentes de ingreso no agrícola en el sector rural, a través del crédito y la asesoría técnica y la organización campesina. Al respecto, es necesario señalar que en país, existen áreas importantes de minifundio antiguo, en que la estrategia de sobrevivencia de la familia campesina es combinar la producción agrícola, la artesanía y la venta de fuerza de trabajo fuera de la parcela; en esta estrategia es decisivo el papel de la mujer, que asume gran parte de las tareas domésticas, la artesanía y la parcela, actividades que requieren también un apoyo específico.
- c) Generar empleo y condiciones de acceso a recursos productivos, especialmente tierra, a grupos campesinos que se encuentran en condiciones de pobreza crítica y/o en zonas bastantes deterioradas, en base a las siguientes mecanismos.
- Es necesario impulsar un conjunto de acciones de bienestar social, para los sectores agrarios más pobres en el ajuste de la crisis no van a ser beneficiados de la reactivación económica. En este grupo están tres tipos de sujetos sociales: primero están aquellos campesinos que están arrinconados en actividades o regiones que no son productivas, por tanto no van a participar de mercados dinámicos, por lo que es necesario un conjunto de intervenciones especiales que permitan la transferencia de recursos hacia ellos, segundo están los campesinos sin tierra, que van a ser afectados por la subida de los precios de los productos de gran consumo, por tanto es necesario el uso eventual de subsidios alimenticios del PMA, PL-480 etc., hasta que los encadenamientos generen nuevas oportunidades de empleo; tercero, están los grupos poblacionales de alto riesgo nutricional, que requieren apoyos específicos, para quienes se pueden destinar apoyos como los brindados por UNICEF, INFA, etc.
- Es necesario que se impulsen acciones de Reforma Agraria, si se requiere ventanas a la producción, ya que al momento un gran porcentaje de campesinos no tienen tierra suficiente para obtener excedentes comercializables.
Sin embargo la R.A. en el momento actual debe ser diferente que en décadas pasadas, debe tomar en cuenta las condiciones actuales del mercado de tierras, pero debe contemplar la posibilidad de que puedan extenderse hacia abajo los beneficios del desarrollo rural, hacia los campesinos carentes o con poca tierra.
- B) Mecanismos para conseguir el segundo objetivo:
- Las acciones propuestas en el numeral anterior apuntan a conseguir unas bases económicas fuertes entre los distintos grupos de campesinos, como requisito previo y permanente en la solución de las necesidades básicas. Sin embargo, es necesario impulsar una readecua-

- ción de los programas de salud, educación, vivienda y seguridad social, a las condiciones sociales y culturales de los pequeños campesinos.
- Es necesario además reactivar programas de inversión social, especialmente relacionados a la electrificación, salud y saneamiento rural y educación, como mecanismos que faciliten el bienestar del conjunto de habitantes del área rural, tradicionalmente marginados de los beneficios del desarrollo. La implementación de estos programas deberán contar con la participación directa de las comunidades, con lo que, a la vez que se genera empleo local se compromete a las organizaciones en el mantenimiento de los servicios existentes.

C) Mecanismos para lograr el tercer objetivo:

- En la base de los procesos de desarrollo rural es indispensable la existencia de una organización campesina dinámica capaz de asumir las posibilidades de impulsar proyectos propios y de ganar los espacios abiertos en el proceso de reactivación económica. Para ello será necesario fortalecer las organizaciones existentes e impulsar formas organizativas propias en zonas donde no existan y apoyar estructuras organizativas superiores (organizaciones de segundo grado) que eleven el nivel de conciencia de campesinado.
- Para fortalecer la organización campesina es necesario impulsar dos tipos de acciones: la capacitación técnica social y organizativa de las comunidades de base, como sustento de los procesos sociales, culturales y productivos; y la comunicación, como mecanismo de transferencia de información que democratice las bases de la sociedad rural y posibilite a las organizaciones campesinas acceder a los medios masivos de comunicación, información e intercambio.
- Para impulsar el Programa de Desarrollo Rural, es necesario que exista un compromiso social amplio, en base al convencimiento de que es necesario un desarrollo global más equitativo y participativo, mediante la incorporación plena de los campesinos.

4.3. Aspectos Institucionales del Desarrollo Rural:

- La implementación de la estrategia de desarrollo rural no es ajena a los esquemas institucionales que han surgido en el país, para ejecutar distintas iniciativas de desarrollo rural a lo largo de estas últimas décadas, los mismos que hay que cambiar. Por otra parte la magnitud y profundidad del problema de la pobreza campesina trae aparejado una multiplicidad de temas y acciones a abordar. Este hecho a dado como resultado una gran dispersión de instituciones, con visiones distintas, esquemas técnicos diferentes y metodologías de trabajo dispares y hasta contradictorias. Frente a esta situación es necesario tomar en cuenta los siguientes criterios que racionalicen la acción estatal:
- Es necesario que exista una institución, que tenga vinculación con la ejecución de proyectos integrales y que analice la problemática global de los pequeños campesinos, que sea la que elabore en coordinación con el CONADE las políticas globales de desarrollo rural, oriente las metodologías, defina las prioridades de inversión en el sector y lidere la coordinación interinstitucional.

El MBS, al ser el responsable de las políticas sociales de la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Integral y formar parte del Fren

- te Social del Ejecutivo, posee condiciones ventajosas para cumplir este rol.
Esto no quiere decir sin embargo, estructurar una institución demasiado grande e inoperante, sino recuperar el espíritu integrador y las experiencias de las distintas instituciones para convertirlas en políticas orientadoras del conjunto institucional.
- Es necesario exigir que las distintas instituciones especializadas vinculadas al agro, continúen ejecutando sus funciones específicas enmarcadas en las políticas generales de desarrollo rural y en las prioridades definidas en sus programas específicos.
- Ante la falta de recursos financieros frescos para las actividades productivas de los pequeños campesinos es necesario implementar un "banco o fondo para los campesinos". Al respecto, se podría pensar que FODERUMA a más de ejecutar los proyectos que tradicionalmente lo ha venido realizando, retome su objetivo principal de fondo de crédito para campesinos marginales. En este caso, se podrían establecer mecanismos para incrementar los recursos propios del Banco Central para ampliar su cobertura.
- Es indispensable descentralizar y agilizar la burocracia estatal, frente a los problemas antes analizados, quizá una alternativa de integración factible sea en la base institucional antes que en la cúpula, para lo cual los gobiernos seccionales y organismos de desarrollo regional pueden cumplir un rol importante. Además se podría utilizar en mejor forma la capacidad instalada de estos últimos para ejecutar acciones de desarrollo rural.
- Finalmente, es necesario superar la concepción del "proyecto" para ejecutar acciones de desarrollo rural y complementar este mecanismo con el de "programas nacionales", que permitan ampliar la cobertura e introducir nuevos dinamismos en las acciones emprendidas.

El PROTECA es un ejemplo, un programa nacional de forestación en áreas campesinas.



ILPES



Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

Tema III: Educación y Políticas Sociales

Documentos de:

Pedro Demo
Estuardo Arellano
Vicente Martínez



ILPES



ECLAC

Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

EDUCACION Y POLITICA SOCIAL

Pedro Demo

EDUCAÇÃO E POLÍTICA SOCIAL

Pedro Demo
IPLAN/IPEA, BRASÍLIA
Agosto de 1988.

Este trabalho tem por finalidade discutir introdutoriamente a importância da educação no contexto da política social. De modo geral, atribui-se relevo considerável principalmente à universalização da educação de 1º grau, embora por razões diversas, dependendo do ponto de vista que se tem de política social. Na prática, a tendência é realizar muito menos do que se fala em teoria, nomeadamente nos planos oficiais, de tal sorte que por vezes se tem a impressão de indisfarçável boicote, não consciente, mas disseminado nas contradições extremas que caracterizam o sistema de educação.

De um lado, impera de modo geral incapacidade administrativa típica, ainda que se deva sempre dar o desconto da dificuldade de gerenciar tarefa tão complexa, como é a de atingir de modo universal a populações muito numerosas, sem falar em distâncias e desequilíbrios regionais. De outro, permanece a questão da qualidade: ainda cifras relativamente restritas chegam a completar o 1º grau, um problema em parte devido à pobreza da maioria da população, mas em parte devido à situação precária dos professores e do sistema de garantir uma oferta razoável.

A "comunidade de educadores" tem acentuado ultimamente um discurso voltado ao impacto "transformador" da educação, após ter acreditado - com a mesma piedade - que educação não passava de "reprodução". Esta linguagem aparentemente moderna, embora possa ter conteúdo adequado na teoria e na prática, tem revelado sobretudo vazios de formação científica, quando não se consegue sequer definir com alguma adequação os conceitos mais fundamentais da proposta, como transformação, educação política, animação cultural etc. Contribui para isto a recepção diletante da revisão de Gramsci relativa à teoria marxista, que espalhou o entusiasmo em torno do "intelectual orgânico", mas sem a devida prática. Também no campo da pesquisa educacional nota-se tal precariedade, desde seu impacto quase imperceptível nas políticas concretas e nas mudanças históricas, até ao escamoteamento de posturas muito conservadoras sob manto do discurso vazio sobre

mudanças(1).

Ao lado da discussão teórica em torno do tema, que começaremos pela colocação de política social, e a seguir pelo lugar da educação dentro dela, faremos ainda uma pequena incursão em alguns rasgos da realidade brasileira, a título de exemplificação. É dispensado dizer que não é em nada representativa da realidade latino-americana; apenas aduz considerações de cunho prático, possivelmente semelhantes às de outros países com problemas similares(2).

1. ALGO DE POLÍTICA SOCIAL

Sem visar a polêmicas, buscamos apresentar sucintamente nossa posição diante de política social. Não quer dizer concessão a simplificações apressadas, mas apenas a iniciativa prática de não aguçar curvas teóricas, assumindo que esta posição é apenas uma entre outras possíveis.

Para iniciar, é mister aceitar que política social não existe apenas dentro do Estado, como política pública. No confronto entre privilegiados e marginalizados, a ação do Estado não é exclusiva, de modo algum, porque sempre pode haver iniciativas da própria sociedade, inclusive contra o Estado. Entre técnicos públicos é muito comum a crença de que política social se encerra nos quadros públicos, seja porque não conseguem ver nada na sociedade além da atuação estatal, seja porque admitem o Estado como fundante da sociedade, seja porque entendem que "política" só pode ser coisa pública(3).

Tal postura é equivocada visceralmente, a começar pela discrepância típica entre a compreensão que o Estado tem das desigualdades sociais e aquela da própria sociedade. Manejar as desigualdades sociais do ponto de vista do Estado dificilmente há de coincidir com a expectativa da sociedade, a não ser nos casos em que o Estado seja de direito e de fato criatura da sociedade. Neste sentido, é muito fácil constatar que na luta contra desigualdades sociais as iniciativas dos marginalizados são caracteristicamente mais efetivas, deparando o Estado como adversário. Por exemplo, a política sindical não "deveria" ser

(1) DEMO, P. Pobreza política. S.Paulo, Cortez, 1988. Id., Avaliação qualitativa. S.Paulo, Cortez, 1988.

(2) MADEIRA, F.R. & MELLO, G.N. Educação na América Latina. S. Paulo, Cortez, 1985. BRASLAVSKY, C. La discriminación educativa en Argentina. B. Aires, GEL, 1985. GIMENO, J.B. La educación en América Latina y el Caribe. Paris, UNESCO, 1981.

(3) DEMO, P. Participação é conquista - Noções de política social participativa. S.Paulo, Cortez, 1988. FALEIROS, V.P. O que é política social. S.Paulo, Brasiliense, 1986.

atrelada ao Estado, bem como a política dos movimentos sociais populares, ou de qualquer movimento de cidadania organizada(4).

A expectativa estatal de domínio exclusivo das políticas sociais corresponde à necessidade de legitimação política, pelo que são tipicamente propostas como expediente de controle social e desmobilização popular(5). Dificilmente se encontra alguma política social significativa, em termos de combate quantitativo e qualitativo das desigualdades sociais. Característica, ao contrário, é a oferta pobre para o pobre. Isto sucede mesmo naquelas políticas tornadas públicas por dever constitucional, como é o caso da educação de 1º grau: de um lado, sua universalização avança lentamente, sobretudo em qualidade; de outro, a escola pública - corretamente concebida como campo estratégico de acesso aberto - tende a ser educação de segunda categoria para cidadãos de segunda categoria(6).

Ademais, é fundamental colocar que políticas públicas não são propriamente do Estado, mas atribuições provenientes da sociedade, que sustenta e mantém o Estado para isto. A prova disso está no fato corriqueiro de que tais políticas, mesmo sendo obrigação do Estado e direito da população, somente se efetivam de alguma forma sob pressão da sociedade.

Estas observações levam a distinguir 3 campos mais específicos das políticas sociais:

1.1. Assistências Devidas

Assume-se de modo normal que populações que não se auto-sustentam devem ser providas pelo Estado, através de assistências sociais devidas por direito de cidadania. A delimitação de tais grupos populacionais é sempre objeto de polêmica, mas alguns são mais ou menos pacíficos: crianças até a idade de mais ou menos 14 anos; idosos e aposentados; portadores de deficiências físicas ou mentais; alguns grupos de risco mais evidente, como portadores de enfermidades complexas, ou mães em situação de grande pobreza, mendigos; populações vítimas de calamidades.

Não se trata de assistencialismo, cujo signo é recriar a pobreza através de estratégias políticas calcadas em doações residuais e compensatórias. Embora o Estado manifeste tendência avassaladora em ser assistencialista, assistências devidas são direito, correspondendo no Estado a uma obrigação, geralmente definida em lei. Tais assistências não costumam resolver os problemas de base das respectivas populações, quando se trata de carências estruturais, pois tais soluções somente são possíveis

(4) SADER, E. Movimentos sociais na transição democrática. S.Paulo, Cortez, 1987.

(5) BORDENAVE, J.D. & CARVALHO, H.M. Comunicação e planejamento. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

(6) BUFFA, E. et alii. Educação e cidadania. S.Paulo, Cortez, 1987. RODRIGUES, N. Da mistificação da escola à escola necessária. S.Paulo, Cortez, 1987. OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. Socialização do saber escolar. S.Paulo, Cortez, 1986.

no horizonte da auto-sustentação econômica e política.

Sobretudo políticas de saúde e previdência, por vezes rotuladas como ação social e até mesmo como bem-estar social, assumem tais assistências, voltadas hoje caracteristicamente ao problema do menor carente, abandonado e infrator, ao idoso, ao deficiente(7).

É claro que por trás das assistências deve existir decisão pública do que seria obrigação do Estado, para que sejam devidas. No Estado capitalista esta decisão é fundamental, seja porque tende fortemente a exacerbar pobreza extrema, seja porque aprecia assistencialismos disparatados apenas compensatórios, seja para colocar limites à atuação pública e às expectativas da população. A razão mais fundamental, entretanto, é a inviabilidade de criar assistências para além das condições produtivas e laborais, por uma questão de contabilidade simples: não há como manter gastos sociais assistenciais sem os respectivos recursos. E estes não caem do céu, mas se originam da produção e do trabalho.

Neste campo é típico da atuação estatal atendimentos incipientes, não correspondendo às necessidades reais dos interessados. No caso dos menores carentes, abandonados e infratores, ou dos idosos, ou dos deficientes, dificilmente se atingem contingentes expressivos. Muitas vezes não se chega aos 10% de atendimento da demanda, embora se mantenham máquinas burocráticas imensas, capazes de consumir verbas importantes(8).

Ademais, é fácil constatar precária capacidade de atendimento no sentido da competência efetiva em assistências, o que favorece também a sua degeneração em assistencialismos. Os vícios mais ocorrentes são a superposição de diretrizes e recursos, o envolvimento de interesses politiqueros na distribuição de assistências, a falta de verbas adequadas e seu corte em horas de contenção de gastos, bem como a deficiência técnico-científica. Esta última deficiência vem marcada pela concessão fácil aos assistencialismos, de um lado, ou pela verbalização vazia de teorias pretensamente radicais que nada têm a ver com a prática, de outro. Um traço marcante desta precariedade está no "emergencialismo", muitas vezes coberto de boas intenções, ao considerar os pobres dotados de direito de sobrevivência, mas que acaba rotulando pobreza como emergência, ocultando que é estrutural e da maioria.

Todavia, há colocações mais densas que buscam cercar assistências com estratégias ditas emancipatórias, sobretudo produtivas e participativas, sempre que possível. Assim, o menor de rua tem direito a assistência devida, mas sempre que possível é fundamental que possa produzir e participar para poder emancipar-se, tornando-o um pouco mais sujeito de seu próprio desenvolvimento.

(7) JAGUARIBE, H. et alii. Brasil, 2000. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. ABRANCHES, S.H. et alii. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

(8) SPINDEL, C.R. O menor trabalhador: um assalariado registrado. Brasília, Nobel, Min. do Trabalho, 1985.

1.2. Campo sócio-econômico

Neste campo as políticas sociais dialogam com a face econômica, procurando enfrentar as questões típicas ligadas a pobreza material. Toda política social que se definir como proposta emancipatória, necessita do caminho econômico, não somente como viabilização dos gastos indispensáveis, mas sobretudo como realização de condições de produção e trabalho.

Uma das formas mais seguras de esvaziar políticas sociais é afastá-las das preocupações econômicas, porquanto isto as estigmatiza como residuais. É neste sentido que mudanças sociais implicam inevitavelmente mudanças econômicas, e vice-versa. Geralmente se vê, com razão, que a acentuação sobre ocupação/renda favorece a adoção de políticas menos inócuas, porque aí se toca uma questão fundamental de sobrevivência e de dignidade social.

Faz parte deste campo a redistribuição de renda, alcançada de modo mais efetivo pela inserção satisfatória no mercado de trabalho. Por esta razão, este campo das políticas sociais gira em torno do binômio "ocupação/renda", e, a partir daí, atinge outras áreas típicas:

- profissionalização, referenciando políticas de preparação de mão-de-obra, diretamente dependentes dos postos de trabalho criados pelo mercado; a profissionalização mesma não os cria;
- habitação, sobretudo o acesso popular, estreitamente ligado as condições salariais dos interessados e do mercado imobiliário;
- saúde, saneamento, nutrição, também dependentes da renda familiar;
- previdência, vinculada ao contrato de trabalho;
- microempresas, sobretudo aquelas informais, ligadas a sobrevivência de contingentes importantes da população pobre;
- mercado informal de trabalho, em parte na sombra do mercado organizado, em parte com regras próprias, expressando oportunidades por vezes relevantes de sobrevivência;
- pequena produção rural, reforma agrária, e outras expressões importantes do trabalho e da produção no campo;
- urbanização, sobretudo políticas destinadas às favelas.

Tais políticas evoluíram mais nos últimos tempos, pelo menos no terreno teórico e técnico. A maioria dos programas se destina a recuperar e fortalecer oportunidades de emprego e renda, e, na consequência, o acesso a outros bens considerados importantes para a população. Isto não significa que tal evolução venha acompanhada pela respectiva redução das desigualdades sociais(9). Ao contrário, se é possível de um lado observar ganhos absolutos (em termos absolutos a pobreza pode regredir), de outro é muito difícil constatar a redução relativa da pobreza.

(9) WOLFE, M. Elusive development. Genebra, UNRISD, 1981.

É ainda típico o processo de concentração de renda.

1.3. Campo político

Este campo nos interessa mais de perto, por várias razões, a começar pela inclusão nele da educação. Trata-se do problema da pobreza política, compreendida como a dificuldade de desenvolvimento da cidadania organizada, que marca a maioria da população como massa de manobra nas mãos das oligarquias. É dimensão menos estudada e menos fomentada, também porque é menos atingível pelo arsenal metodológico usual: pobreza política não se mede, nem se planeja. Não há indicador de participação, porque esta não depende de números, mas de envolvimento político(10).

O desenvolvimento social necessita de crescimento, mas não se restringe à viabilização econômica. No outro lado da mesma medalha está a questão da democracia, que também depende de prosperidade econômica, mas em sua essência é fenômeno político, diretamente dependente da cidadania popular. A questão emancipatória passa não só pelo caminho econômico, mas igualmente pelo político, sendo ambos de igual relevância.

Nossas sociedades são muito pobres politicamente, o que pode explicar pelo menos um pouco das peripécias de nossas democracias, ainda peregrinas, efêmeras, perdidas no espaço da politicagem, da manipulação e das oligarquias. A fonte mais específica desta pobreza é a falta de organização adequada da sociedade civil, sobretudo a pobre, ou, por outra, a precariedade de nossas organizações usuais, como os partidos, os sindicatos, as cooperativas, as associações etc. Tudo isto dificulta a instauração do estado de direito, favorecendo a persistência do estado de impunidade, de exceção, de privilégio.

Algumas áreas do campo político podem ser:

- movimentos sociais organizados, seja por grupos de interesse, seja por comunidades;
- educação, compreendida como instrumentação primária e primeira para o exercício da cidadania;
- identidade cultural, compreendida como parteira da participação, pois somente pode ter projeto próprio de desenvolvimento o grupo social dotado de suficiente identidade, forjada no trajeto cultural;
- processo de conquista de direitos fundamentais, seja os ditos difusos (defesa do consumidor, direito à qualidade do meio ambiente, direito de cidadania), seja dos de minorias ou assemelhados (direitos da mulher, da criança, do idoso, do índio, do negro), seja os ditos genéricos ou simplesmente humanos (direito à sobrevivência, ao trabalho, à informação);
- acesso à justiça e à segurança pública.

Parece claro que muitas dessas áreas não perfazem políticas públicas propriamente, até porque o que se espera do

(10) DEMO, P. Pobreza política. S.Paulo, Cortez, 1988. BRANDÃO, C.R. O que é educação. S.Paulo, Brasiliense, 1982.

Estado aí é sobretudo que não obstaculize. Não cabe ao Estado capturar os movimentos sociais, embora os possa apoiar até certo ponto, pelo menos no sentido de lhes garantir informação estratégica, acesso a formalizações públicas necessárias, e mesmo acesso a recursos financeiros, desde que se revertam em caminho de auto-sustentação, e não de humilhação assistencialista.

Outras áreas são atribuições que a sociedade faz ao Estado, como justiça e segurança pública, traduzidas não como bens físicos, mas como qualidades sociais fundamentais.

Um traço essencial deste campo é a capacidade da população de controlar o Estado, de baixo para cima, perfazendo marca fundamental da democracia. Esta é igualmente característica importante dos movimentos sociais organizados, que devem primar pela qualidade política da base, menos pelas cúpulas, geralmente centralistas e pouco legítimas.

Pode-se dizer que entre as pobreza políticas mais típicas de nossos movimentos sociais organizados estão:

- fraca representatividade dos dirigentes, por vezes vitalícios, por vezes impostos, por vezes mal eleitos;
- tênue legitimidade, por falta de regras de jogo na constituição organizativa;
- presença dispersa da base, que quase não comparece, é levada a ser manipulada por dirigentes centralistas, dificilmente controla os mandantes;
- dependência excessiva diante dos poderes públicos, por falta de projetos de auto-sustentação ou por receber constantes doações assistencialistas.

O enfrentamento da pobreza política supõe passos típicos do que se chama frequentemente planejamento participativo, condensado em 3 momentos mais marcantes:

- o autodiagnóstico, através do qual o grupo toma consciência política de seus problemas, sobretudo compreende pobreza como repressão, como injustiça, como marginalização;
- estratégias de enfrentamento prático dos problemas detectados;
- organização política competente, sob forma associativa, como demonstração de competência concreta no trato dos problemas.

Seja como for, a consideração deste campo da política social leva a assegurar que não é possível enfrentar a pobreza sem a participação do pobre. De modo geral, é fácil a constatação de que as políticas sociais públicas estão longe de uma ação efetiva em termos de redução das desigualdades sociais. Muitas vezes as exacerbam, seja por efeitos de concentração de renda, seja pela reserva perversa de atendimentos estigmatizantes para as populações mais pobres. Assim, a pobreza não é objeto, mas sujeito das políticas sociais. O Estado é visto como instância delegada, derivada, a serviço da população.

2. EDUCAÇÃO POLÍTICA

Ao colocarmos educação no campo político, e não no sócio-econômico, nem no das assistências devidas, significa que atribuímos a ela virtude especificamente política. Não resolve problemas materiais, propriamente, pelo menos em termos diretos no 1º grau, nem dá emprego. O que pode resolver são problemas de ordem política, no horizonte da pobreza política.

Para contextualizar melhor este posicionamento, convém desenhar os conceitos de qualidade formal e de qualidade política. Por qualidade formal entendemos a demonstração de competência técnica e científica, conforme os ritos acadêmicos usuais: domínio do método e da teoria. Em termos de educação, significa sobretudo o plano da informação, e pode ser resumida na capacidade de aprendizagem de conteúdos e métodos.

Por qualidade política entendemos o plano da formação, em sentido educativo mais estrito, significando o desdobrar da capacidade de ocupação de espaço como ator político. Uma das manifestações mais usuais da qualidade política é a cidadania, principalmente a organizada, expressando outro tipo de competência: habilidade de ser sujeito do próprio desenvolvimento, capacidade de se organizar de modo associativo, cultivo da identidade cultural sem provincianismo, formação de consciência crítica prática apta a conquistar e executar direitos fundamentais(11).

A educação de 1º grau atinge obviamente os dois planos, mas é próprio dela o plano da qualidade política. No plano da qualidade formal, cumpre transmitir ao aluno o lote planejado de quantidade curricular de modo competente, o que supõe um professor profissionalizado e um aluno capaz de aprender. Outros fatores comparecem à cena, é claro, como o problema dos materiais didáticos, sobretudo do livro didático, os apoios nutricionais, os equipamentos físicos, e assim por diante. Não há razão alguma para desprezar este lado, mesmo porque os estudos para formação de professores, quando muito, acentuam apenas este.

Na verdade, faz parte do modelo científico predominante dedicar-se apenas ao aspecto da qualidade formal, que pode facilmente ser planejado, acompanhado e avaliado, pois cabe em indicadores, índices e taxas. O que se chama didática representa bem isto: é a estratégia técnica e formal de apresentar uma aula de modo competente, de tal sorte que uma quantidade específica de conhecimentos seja transmitida com êxito ao aluno. Este tipo de qualidade formal é importante, pois nunca será secundário o que o aluno aprende tecnicamente na escola. Existem técnicas, instrumentações, métodos de alfabetizar, de ensinar a ler, escrever e fazer contas, de memorizar, de fazer exercícios práticos, e assim por diante.

(11) FREITAG, B. Diário de uma alfabetizadora. Campinas, Papirus, 1988.

Entretanto, no fundo tudo isto é instrumento. A finalidade da educação de 1º grau não pode ser realizada sem tais instrumentações, é claro, mas nelas não se esgota. Ao contrário, é mister chegar à qualidade política, ao plano formativo propriamente dito, ou ao processo de formação da cidadania dos alunos. É neste sentido, que podemos facilmente observar contradições muito graves, que insinuam na prática um boicote ao processo histórico de formação da cidadania popular, à medida que a escola de 1º grau, embora tendo crescido muito nos últimos anos em abrangência, permanece muito longe de apresentar qualidade satisfatória. No concreto, estigmatiza a população pobre com cidadania de segunda classe, para que permaneça na condição de massa de manobra.

É sempre preciso levar em conta que no plano das realidades sociais não existem argumentações mecânicas ou automáticas, como se houvesse relação necessária de causa e efeito. Assim, não segue da qualidade formal a qualidade política e, vice-versa, embora se condicionem. Uma pessoa analfabeta pode desenvolver forte qualidade política, mesmo sem deter quantidade expressiva de anos de estudo. E uma pessoa estudada pode dedicar-se a criar técnicas de exploração dos outros. Aliás, as ideologias mais agressivas e destrutivas são elaboradas por intelectuais, não por analfabetos.

Por outra, não se poderia jamais transformar esta constatação em elogio da ignorância, pois continua claro que a democracia somente é viável se tiver seu ator típico: o cidadão consciente e organizado. Assim colocada a questão, a educação de 1º grau é algo imprescindível no combate à pobreza política. No 1º grau não se resolvem problemas econômicos propriamente, por mais que o lado informativo possa ser favorável pelo menos a geração de atitudes positivas. A idéia de definir um nível de educação como obrigatório em termos de universalização durante certo período etário, funda-se no reconhecimento da importância sobretudo política deste tipo de formação. Uma pessoa dotada deste tipo de educação tem condições favoráveis de resistir a ser massa de manobra, ou de compreender o contexto socio-econômico em que vive, ou de vislumbrar o quadro das desigualdades sociais e sua posição aí, ou de proporcionar atitude mais crítica diante do Estado. Ao mesmo tempo, poderia aparecer como patrimônio comum em termos de informação e de formação, com impactos importantes na igualdade de oportunidades, dentro de um contexto extremamente desigual(12).

Por tais razões também, atribui-se fundamental importância à escola pública de 1º grau, como garantia mais segura de acesso aberto, independente de qualquer condição prévia, social, econômica, política ou cultural. Todos têm direito a ela, de modo gratuito. Isto não precisa conflitar com a iniciativa privada, nos países adeptos do capitalismo liberal.

(12) SAVIANI, D. Escola e democracia. S. Paulo, Cortez, 1987.
WERTHEIN, J. & ARGUMENTO, M. Educação e participação. Rio de Janeiro, Philobiblion, 1985. CURY, C.R.J. Educação e contradição. S. Paulo, Cortez, 1986.

embora ela represente com certeza uma discriminação inicial muito drástica: o acesso à escola privada estará restrito à liberdade que o bolso proporciona. Sendo a escola privada de nível geralmente melhor, a escola pública será reservada aos pobres e será tanto mais pobre, quanto mais pobre for a população.

Tomando assim a questão, seria preferível sempre a escola pública de 1º grau exclusiva como regra geral, desde que tivesse bom nível. O argumento parece cogente: educação não é mercadoria e direito não se compra. Entretanto, na prática a precariedade da escola pública tem favorecido muito o espaço da escola privada, porque mesmo os educadores adeptos da escola pública exclusiva costumam colocar seus filhos na escola privada. A escola privada recuará normalmente, se a escola pública se tornasse boa.

Podemos colocar as coisas também da seguinte maneira: educação tem a ver igualmente com a questão do trabalho e da produção, e aparece aí geralmente sob o epíteto de profissionalização ou de preparação e treinamento. No 2º grau esta função torna-se explícita e houve inclusive uma época no Brasil em que o 2º grau profissionalizante era exclusivo. Tal postura foi herança das teorias de recursos humanos, que entendem educação como treinamento para o trabalho e para a produção principalmente. Embora tal postura exacerbe o lado da qualidade formal, não é secundária, porquanto é fundamental a competência no trabalho e na produção. Entretanto, a especificidade típica da educação está na outra esfera, de teor político, ligada à formação da competência em termos de cidadania. Na prática, a pessoa necessita ser competente em ambos os lados: como trabalhador e como cidadão. Todavia, educação - não apenas instrução, ensino, aprendizagem, informação - como processo formativo se realiza propriamente no horizonte político, mesmo quando se diz profissionalizante. Também na educação dita superior, vale o mesmo tom. Nunca será secundária a competência técnica e científica do estudante que conclui os cursos, mas o fenômeno mais fundamental é a formação política de uma elite intelectual, capaz de interferir no espaço político da sociedade(13).

Por tal motivo, educação não é política assistencial, embora possa incluir componentes assistenciais como merenda escolar. Ainda que garantida pela escola pública de modo gratuito, faz parte do lado político das políticas sociais, sendo um dos canais de participação.

Nem por isso deve ser superestimada em sua função política, como se fizesse sozinha o milagre do desenvolvimento. Como é sabido, parte significativa do que se chama fracasso escolar se deve simplesmente à pobreza familiar, sobre a qual a escola não tem influência notável(14). Significa dizer que qualquer projeto de mudança mais profunda precisa passar pelo

(13) SALM, C. Escola e trabalho. S. Paulo, Brasiliense, 1980.

(14) CHARLOT, B. A mistificação pedagógica. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. BAUDELOT, C. e ESTABLEY, R. La escuela capitalista. Mexico, Siglo 21, 1986.

econômico e pelo político, cada qual em seu lugar, ainda que as acentuações típicas possam variar. É possível a "educação transformadora", o que supõe admitir "transformação" em espaços específicos como a educação. Sem discutir isto agora em profundidade, o mínimo que se deve exigir é a ação prática radical em educação, única ação coerente com uma proposta transformadora, por mais concessiva que fosse.

Apesar disso, é difícil imaginar mudança profunda sem o concurso simultâneo de motivações econômicas e políticas. Se tomarmos o exemplo da "animação cultural", agora em voga no campo das políticas culturais, seu problema principal e típico é de ser apenas "animação". Satisfaz ao técnico, que pode até construir relatórios interessantes a respeito, mas não à população, que continuará "animadamente" pobre. A animação cultural só tem a ganhar se souber compor-se com fatores econômicos da realidade, por exemplo incentivando identidades culturais produtivas.

Não se deduz disso que a escola deva agir na esfera econômica diretamente, pois não é órgão de produção. Sua tarefa específica é educação, algo de teor político marcadamente. Nisto deve ser competente, e faz parte de sua competência não se ver isolada, setorial, refrataria. Educação isolada costuma produzir discursos pieçosos, como se transformação social pudesse ser resultado da exortação. Para ser transformadora é mister prática transformadora, ao lado da teoria.

Parece óbvio que na escola pública atual dificilmente se produz algo transformador, porquanto aí predomina de longe o impacto reprodutor. O impacto reprodutor provém da dinâmica econômica e política do próprio sistema dominante, mas em parte é favorecido também por discursos vazios, pretensamente radicais, que encobrem, por exemplo, a incompetência formal e política dos professores. Todavia, em que pese todas estas contradições, a escola é um lugar muito relevante de elaboração da cidadania popular, cujo impacto a curto prazo e no máximo reformista. Mesmo se a escola apenas informasse de maneira adequada - ler, escrever e contar - já seria algo importante, capaz de ser digerido como condição primeira da consciência crítica.

Somente por eufemismo laudatório poder-se-ia chamar a esta educação de transformadora, mas seu impacto político jamais é desprezível, no lado negativo ou positivo. Na escola acontece algo de importante: ou a imbecilização da população, na competência de gerar a cidadania incompetente, ou a conscientização da população. Para se atingir resultado positivo, é mister atuação adequada nos dois sentidos, a saber, no sentido da qualidade formal, mas sobretudo no sentido da qualidade política. É difícil imaginar como a educação - sozinha - transformaria a sociedade; mas nem por isso perde sua relevância insubstituível como incunábulo da cidadania popular. Esta atividade, por outra, dignifica a ação do Estado, apesar de todas as suas possíveis contradições. Do ponto de vista do Estado, que interesse haveria em proporcionar a universalização da educação de 1º grau, se disso resultaria a possibilidade de ser mais controlado pela população? Todavia, democracia é precisamente esta contradição e dela se alimenta. O que apenas recoloca o tema

da cidadania crítica e organizada. É sempre mais fácil e cômodo governar uma população analfabeta(15).

3. ALGUNS RASGOS DA REALIDADE BRASILEIRA

Fazemos uma análise sumária de alguns dados sobre o sistema de 1º grau no Brasil, a título de exemplificação, na tentativa de corroborar alguns argumentos favoráveis à interpretação política da educação. Por definição, a questão da qualidade política não se referencia quantitativamente, pelo que somente podemos inferir de maneira indireta e aproximada. Mesmo assim, é possível ver com alguma clareza a dimensão de nossa pobreza política, referenciada aqui ao problema educativo.

O mínimo que se poderia dizer é que o país está mais "crescido" do que a situação educacional permitiria. Isto poderia insinuar que, primeiro, para o crescimento educação não desempenha papel decisivo, embora tenha seu lugar. Na década dos 70, tivemos as maiores taxas de crescimento econômico, acompanhadas de uma evolução muito palida em termos de taxa de escolarização (1970 - 67.3%; 1980 - 67.7%). Segundo, parece claro que avanços quantitativos nem de longe garantem a necessária qualidade formativa. Sequer metade dos alunos que um dia entram na 1ª. série do 1º grau concluem a 8ª. série, embora por volta dos 90% da população em idade escolar tenham acesso à escola.

Dizem alguns especialistas que o problema já não seria de quantidade, mas de qualidade. Esta afirmação é correta fundamentalmente, quando referida a matrícula inicial, que representa, todavia, um dado particularmente precário, porque, além de conter duplas contagens e promessas de matrícula, esconde o problema da matrícula final. Na base da matrícula inicial, a taxa de escolarização sobe muito, situando-se hoje por volta dos 85% pelo menos. Mas se usarmos matrícula final, desce a 75% mais ou menos(16).

O Censo de 1980, que colhe seus dados por volta de setembro (quase matrícula final) aponta geralmente taxas baixas de escolarização, como mostra a Tabela II (Anexo): 67.7% para o país como um todo; o Nordeste não chegava aos 50%; o Sudeste alcançava a melhor taxa de praticamente 80%.

Para 1985, o Ministério da Educação publicava a taxa de 77% de escolarização, certamente conflitando com a taxa censal de

(15) BARREIRO, J. Educação popular e alfabetização. Petrópolis, Vozes, 1980. LIBÁNEO, J.C. Democratização da escola pública. S.Paulo, Loyola, 1986.

(16) FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau. Brasília, IPEA, 1985.

1980, já que em 5 anos seria impraticável elevá-la em 10 pontos de percentagem (Tabela III - Anexo).

Segundo a Tabela I (Anexo), a média de anos de estudo na população de 10 anos e mais revela que o país ainda é marcado pelas 4 primeiras séries do 1º grau. Para 1986, esta média era de 4.49 anos de estudo para o país como um todo, subindo na área urbana para 5.19, mas descendo na área rural para 2.48. No Nordeste, esta média para a área rural era de apenas 1.74(17).

Embora seja extremamente difícil medir taxa de eficiência do 1º grau, para sabermos quantos alunos chegam a concluir com êxito, o próprio Ministério da Educação fez uma tentativa (Tabela VII). Segundo tais dados, na coorte de 1960 a 1967, a taxa de eficiência teria sido de 20.36%, significando na prática que de 100 alunos matriculados na 1ª série em 1960, apenas 20% teriam concluído a 8ª série em 1967. Na coorte de 1977 a 1984, esta taxa teria alcançado quase 33%, tendo atingido seu ápice na coorte de 1974 a 1981, com quase 36%(18).

Tais dados são com certeza muito discutíveis, porque é extremamente complexo produzir medidas de fluxo, a começar pela constatação comum da distorção idade/série, e pelo fato assaz conhecido do emperramento na 1ª série - em média, a criança que entra na 1ª série nela permanece pelo menos dois anos, ou seja, tem que repeti-la, para poder ser aprovada. Seja como for, indicam um aproveitamento ainda muito baixo, principalmente se levarmos em conta que o 1º grau deveria ser universal. Em certa medida, continua seletivo, em vários sentidos:

- a) porque expulsa sobretudo os mais pobres, e com certeza os que não têm acesso ao pré-escolar;
- b) porque não respeita o direito legalmente reconhecido, denegando-o aos que mais necessitam;
- c) porque se reserva ao pobre uma educação pobre.

A baixíssima taxa de eficiência - deixando de lado seus problemas técnicos de construção estatística - provem de muitas razões, entre elas a própria pobreza da população. Mas, olhando para dentro da escola, ou seja, para fatores pedagógicos do processo, podemos indagar muitas mazelas gritantes, tais como:

- a) A tabela IV pode revelar que quase metade (43%) dos estabelecimentos de 1º grau concentravam-se em 1985 no Nordeste (mais de 80 mil sobre 187 mil para o país como um todo), embora detivesse apenas 28% das funções docentes; no Sudeste, havia apenas 25% dos estabelecimentos, mas as funções docentes eram 43%; assim, fica perceptível a grande disparidade interna em termos de região(19);

(17) WERETHEIN, J. & BORDENAVE, J.D. Educação rural no Terceiro Mundo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

(18) MIGUEL, G.B. Ensino regular de 1º grau - taxas de eficiência. Brasil - 1950-84. Brasília, MEC/SEEC, 03/87. Ver definição da taxa de eficiência, à pg. 01.

(19) Função docente é usada em vez de "docente", porque cada docente pode estar lecionando em várias escolas.

- b) A Tabela V mostra que as funções docentes apresentavam ainda precariedades surpreendentes em termos de instrução: havia em 1985 ainda 150 mil funções docentes sem a devida profissionalização para o magisterio, quase 10% sobre o total de 1.241 mil para o país como um todo; das 87 mil funções docentes com 1º grau incompleto (leigos), 58 mil estavam no Nordeste; dos 374 mil professores licenciados para o magisterio, 218 mil estavam no Sudeste(20);
- c) Segundo outros dados, por volta de 75% das licenciaturas (conclusão voltada para o magisterio básico) são obtidas em escolas particulares de ensino superior, sabidamente de nível muito baixo; aqui esta uma causa clara da "incompetência" formal do professor, sem falar na incompetência política(21);
- d) A Tabela VI revela que a média de alunos que fazem o fluxo normal de série a série, na coorte de 1977 a 1984, era de apenas 33% para o país como um todo, chegando a 57% em São Paulo, mas descendo a apenas 15% no Piauí;
- e) A Tabela VIII mostra o custo do aluno nas escolas públicas, com extremas desigualdades: parece claro que "boa educação" é cara - em São Paulo, tal custo em 1985, era de 202.7 dólares na rede estadual, enquanto descia para 32.6 dólares no Piauí; na rede municipal, o maior custo estava em Santa Catarina, com 125.6 dólares, enquanto no Ceará encontrávamos um custo de apenas 21.6 dólares;
- f) A Tabela IX acusa o predominante mau estado de conservação das escolas, por região; apenas no Sul havia situação razoável, com 46.36% de escolas em bom estado; particularmente no Norte e no Centro-Oeste quase não havia escola em bom estado.

Tais dados, em que pese sua precariedade, não deixam de revelar incongruências marcantes do sistema de 1º grau, ao arrepio dos direitos constitucionalmente reconhecidos da criança em faixa escolar. Com tais investimentos, tais escolas e tais professores, é de fato muito difícil obter taxas razoáveis de eficiência. A questão da cidadania é contraditada a todo o momento.

É contraditada no professor, mal preparado, empurrado a uma profissão sem prestígio social e geralmente mal pago. Para cuidar do desenvolvimento da cidadania popular, seria de se supor

(20) MELLO, G.N. Magisterio de 1º grau - Da competência técnica ao compromisso político. S.Paulo, Cortez, 1986. RIBEIRO, M.L.S. A formação política do professor de 1º e 2º graus. S.Paulo, Cortez, 1984.

(21) TRAMONTIN, R. & BRAGA, R. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil, in: Ciência e Cultura 37 (7), Suplemento, p. 76.

que o professor fosse em pleno sentido cidadão. Hoje a situação está mudando aos poucos através dos movimentos de organização política dos professores, que, embora evitados de corporativismo compreensível, insinuam a possibilidade de conquista de um lugar ao sol, sobretudo no que diz respeito ao papel da escola pública.

É contraditada na administração do sistema, porque o Estado tem se mostrado incapaz de prover as necessidades fundamentais de seu bom funcionamento: investe ainda muito pouco em educação, e o que investe é acompanhado de clássicas mazelas típicas da influência politiqureira; parte significativa dos recursos é malbaratada na máquina, inflada, incompetente e mal paga; os estabelecimentos são mal conservados e equipados; o acesso a apoios e a materiais didáticos é ainda precário.

É sobretudo contraditada no sistema seletivo embutido no fluxo do 1º grau, porque não se faz esforço visível compacto para garantir o avanço nas séries da criança pobre - ao peso da repetência constante, é expulsa da escola prematuramente na maioria dos casos, enquanto outras aguentam multiplicando infinitos anos de estudo para concluir. A situação da 1ª. série continua dramática, exigindo na prática um super-professor, muito difícil de produzir no sistema de instrução vigente.

Entretanto, é mister reconhecer avanços quantitativos importantes, como mostra a Tabela XI. O crescimento da matrícula a partir de 1970 foi particularmente grande, chegando a 61% em 1985 para o país como um todo, e a 89% na rede municipal. Na Região Norte tal crescimento chegou a mais de 600% na rede municipal. De modo geral, a rede municipal tem crescido mais que as outras (estadual, federal e particular), como mostra a Tabela X. O ensino particular de 1º grau representava em 1985 apenas 12,85% das matrículas totais. Predomina ainda o aluno da rede estadual, sobretudo nas regiões mais ricas, o que atesta que a municipalização pode ser facilmente mal interpretada e conduzida: municipalizar não pode coincidir com a relegação da educação a instâncias financeira e tecnicamente incapazes. Este parece ter sido o caso do Nordeste, onde a rede municipal absorve um pouco mais que a rede estadual, enquanto que na Região Sudeste a rede estadual absorve 68%, deixando para a municipal apenas 19%.

PARA CONCLUIR

Talvez uma conclusão importante seja o reconhecimento de que a educação de 1º grau, para ser universalizada, necessita estar amparada pelos poderes públicos sob a forma da escola pública com vistas ao acesso irrestrito; entretanto, isto nem de longe garante quantidade e qualidade. Sobretudo a questão da qualidade está menos nas mãos do Estado, do que na capacidade política da sociedade interessada.

Esta problemática é facilmente vista na tendência típica de considerar educação coisa do Estado, em sentido negativo, seja porque assim já se definiu na Constituição, seja porque não existe cidadania suficiente para entender que o Estado é mantido pelos cidadãos. O Estado, deixado à sua sorte, não tem nenhuma tendência a realizar a democracia. Muito pelo contrário, envolve a educação pública em tantas mazelas, que se torna autêntica armadilha para as populações mais pobres, pois são estigmatizadas com uma oferta deprimente e aviltante.

Na prática, é difícil mobilizar a população em torno da escola pública, até porque é gratuita. Mobiliza-se mais facilmente aquela parte que paga a escola particular, quando esta passa a cobrar preços considerados exorbitantes. É comum que, nas reuniões de pais, quase não apareça ninguém. As associações de pais, ou de pais e mestres, funcionam muito precariamente, e na maioria das vezes assumem papel assistencial subserviente, que acaba por eximir o Estado de suas obrigações. Em última instância a população internaliza que coisa do Estado funciona mal sempre, e assim é. Inclusive educação.

Talvez este traço demonstra mais do que tudo nossa pobreza política, na condição concreta de massa de manobra. Torna-se muito difícil o desafio de construção de um projeto próprio de desenvolvimento, no qual aparecemos como sujeito de nossa própria emancipação, e não como objeto periférico.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S.H. et alii. Política Social e combate a pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- BARREIRO, J. Educação popular e conscientização. Petrópolis, Vozes, 1980.
- BORDENAVE, J.D. & CARVALHO, H.M. Comunicação e planejamento. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- BOUDELLOT, C. & ESTABLET, R. La escuela capitalista. Mexico, Siglo 21, 1986.
- BRANDÃO, C.R. O que é educação. S.Paulo, Brasiliense, 1982.
- BRASLAVSKY, C. La discriminación educativa en Argentina. B. Aires, GEL, 1985.
- BUFFA, E. et alii. Educação e cidadania: quem educa o cidadão? S.Paulo, Cortez, 1987.
- CHARLOT, B. A mistificação pedagógica - Realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- CURY, C.R.J. Educação e contradição. S.Paulo, Cortez, 1986.
- DEMO, P. Avaliação qualitativa. S.Paulo, Cortez, 1988.
- Pobreza política. S.Paulo, Cortez, 1988.
- Participação é conquista - Noções de política social participativa. S.Paulo, Cortez, 1988.
- Pesquisa educacional na América Latina e no Caribe - Tentativa de síntese e de discussão crítica, Brasília, OREALC/IPLAN/IPEA, jul. 87, mimeo., 122 pp.
- FALEIROS, V.P. O que é política social. S.Paulo, Brasiliense, 1986.
- FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. Os mitos, as estratégias e as aprioridades para o ensino de 1º grau. Brasília, IPEA, 1985.
- A escola que os brasileiros frequentaram em 1985. Brasília, IPEA/IPLAN, 1985.
- FREITAG, B. Diário de uma alfabetizadora. Campinas, Papirus, 1988.
- GIMENO, J.B. La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX. UNESCO, Paris, 1981.
- JAGUARIBE, H. et alii. Brasil, 2000 - Para um novo pacto social. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- LIBÂNIO, J.C. Democratização da escola pública - A pedagogia crítico-social dos conteúdos. S.Paulo, Loyola, 1986.
- MADEIRA, F.R. & MELLO, G.N. Educação na América Latina - Os modelos teóricos e a realidade social. S.Paulo, Cortez, 1985.
- MARQUES, A.E. & XAVIER, A.C.R. Custo/aluno nas escolas públicas de 1º grau. Brasília, IPEA/IPLAN, 1985.
- MELLO, G.N. Magistério de 1º grau - Da competência técnica ao compromisso político. S.Paulo, Cortez, 1986.

MIGUEL, G.B. Ensino regular de 1º e 2º graus - O fluxo escolar em termos de eficiência. Brasil - 1950-84. Estudos Estatísticos, 03/87, Ministério da Educação, SEEC, Brasília, 1987.

OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. Socialização do saber escolar. S.Paulo, Cortez, 1986.

REDUC/INEP. Formação de professores no Brasil (1960-1980). Ministério da Educação, INEP, Brasília, 1987, 3 vol.

RIBEIRO, M.L.S. A formação política do professor de 1º e 2º graus. S.Paulo, Cortez, 1984.

RODRIGUES, N. Da mistificação da escola à escola necessária. S.Paulo, Cortez, 1987.

SADER, E. et alii. Movimentos sociais na transição democrática. S.Paulo, Cortez, 1987.

SALM, C. Escola e trabalho. S.Paulo, Brasiliense, 1980.

SAVIANI, D. Escola e democracia. S.Paulo, Cortez, 1987.

SPINDEL, C.R. O menor trabalhador: um assalariado registrado. Brasília, Nobel, Min. Trabalho, 1985.

TRAMONTIN, R. & BRAGA, R. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil, in: Ciência e Cultura 37 (7), Suplemento.

WERTHEIN, J. & BORDENAVE, J.D. Educação rural no Terceiro Mundo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

WEERTHEIN, J. & ARGUMEDO, M. Educação e participação. Rio de Janeiro, Pphilobiblion/ IICA/MEC, 1985.

A N E X O (T A B E L A S)

TABELA I

MÉDIAS DE ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO DE 10 ANOS E
MAIS, SEGUNDO REGIÕES E SITUAÇÃO DOMICILIAR - 1986

REGIÕES	TOTAL	URBANO	RURAL
NÓRTE	...	5.03	...
NORDESTE	3.19	4.29	1.74
SUDESTE	5.11	5.47	2.86
SUL	4.83	5.49	3.58
CENTRO-OESTE	4.55	5.19	2.64
BRASIL	4.49	5.19	2.48

FONTE: IBGE, PNAD-1986.

TABELA II

TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO, 7-14 ANOS
POR REGIÕES - % - 1980

NORTE	58.3
NORDESTE	49.9
SUDESTE	79.9
SUL	75.8
CENTRO-OESTE	70.1
BRASIL	67.7

FONTE: CENSO DE 1980

TABELA III

TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO, 7-14 ANOS,
POR REGIÕES - % - 1985

NORTE	79
NORDESTE	67
SUDESTE	83
SUL	78
CENTRO-OESTE	81
BRASIL	77

FONTE: MEC/SG/SEEC.

TABELA IV.

NÚMERO E PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS DE 1º GRAU, FUNÇÕES
DOCENTES E MATRÍCULA INICIAL, SEGUNDO REGIÕES - 1985.

REGIÃO	ESTABELEC.	%	FUNÇÕES DOCENTES	%	MATRÍCULA INICIAL	%
BRASIL	187.273	100	1.040.553	100	24.769.359	100
NORTE	14.092	8	54.019	5	1.678.731	7
NORDESTE	80.976	43	290.833	28	7.438.889	30
SUDESTE	46.218	25	443.303	43	10.057.634	40
SUL	34.010	18	181.871	17	3.655.869	15
CENTRO-OESTE	11.977	6	70.527	7	1.938.236	8

FONTE: MEC/SG/SEEC.

TABELA V.

NÚMERO DE FUNÇÕES DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO, SEGUNDO REGIÃO
- 1985 - (EM MIL)

R E G I O E S	FUNÇÕES DOCENTES						
	T O T A L	GRAU DE FORMAÇÃO					
		1º GRAU		2º GRAU		3º GRAU	
		INCOMP.	COMPL.	MAGIST. COMPL.	OUTRO COMPL.	COM LICENC.	SEM LICENC.
BR	1.241	87	63	419	51	374	47
N	54	9	9	24	2	8	1
NE	290	58	29	132	15	49	7
SE	443	8	5	165	12	218	34
S	182	5	13	67	16	79	3
CO	71	6	6	30	5	20	2

FONTE: MEC/SG/SEEC

TABELA VI.

MÉDIAS ARITMÉTICAS E DESVIOS-PADRÃO DOS PERCENTUAIS DE ALUNOS QUE
PERMANECERAM EM CADA SÉRIE EM RELAÇÃO À PRIMEIRA - 1977-1984.

ALGUNS ESTADOS	MÉDIA ARITM.	DESVIO-PADR.
BRASIL	32.90	11.68
SÃO PAULO	57.12	15.11
SANTA CATARINA	49.63	18.01
RIO DE JANEIRO	39.68	14.51
PARÁ	23.03	10.63
ALAGOAS	21.21	9.33
BAHIA	20.41	8.30
MARANHÃO	16.27	8.16
PIAUI	14.80	9.37

FONTE: MEC/SG/SEEC

TABELA VII.

EVOLUÇÃO PERCENTUAL DO FLUXO ESCOLAR EM TERMOS DE EFICIÊNCIA
- 1960-1984 -

C O D I F I C A D O R I O E T R A N O	MATRÍCULA INICIAL								TAXA EFICIÊNCIA
	SÉRIE								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	
60-67	100	42.8	32.6	23.2	14.4	11.2	9.7	8.6	20.36
61-68	100	44.6	32.8	23.9	15.2	12.4	10.8	9.1	21.26
62-69	100	44.3	35.1	22.9	16.1	12.9	11.5	9.7	21.79
63-70	100	44.9	31.8	24.5	16.5	13.3	12.3	10.1	21.91
64-71	100	40.1	32.4	24.1	18.0	14.4	14.1	10.7	21.97
65-72	100	44.9	35.9	27.4	20.5	16.8	16.7	13.0	25.03
66-73	100	44.6	36.9	28.2	22.3	17.9	17.6	13.2	25.81
67-74	100	45.4	36.7	29.4	23.4	21.0	20.1	16.1	27.44
68-75	100	45.6	36.8	30.7	29.0	22.0	21.7	17.2	29.00
69-76	100	49.0	39.7	33.3	29.5	25.1	21.8	18.2	30.94
70-77	100	51.9	41.3	35.0	31.6	25.7	21.5	18.0	32.14
71-78	100	52.6	41.3	34.9	31.7	25.4	22.0	18.0	32.27
72-79	100	51.3	40.8	34.3	31.3	26.0	22.2	17.0	31.84
73-80	100	50.9	40.8	33.9	32.5	26.5	20.0	18.4	31.86
74-81	100	54.7	43.9	37.1	36.7	28.9	24.4	19.3	35.80
75-82	100	54.4	45.1	38.2	38.0	29.8	24.0	19.9	35.62
76-83	100	55.3	46.4	38.7	39.1	29.3	24.5	19.8	36.15
77-84	100	51.4	42.0	35.4	34.7	27.4	22.3	17.5	32.90

FONTE: MEC/SG/SEEC

TABELA VIII.

CUSTO-ALUNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE 1º GRAU, POR ESTADO E ESFERA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO - 1985 - EM US\$

ESTADO	REDE ESTADUAL			REDE MUNICIPAL		
	URB.	RURAL	TOTAL	URB.	RURAL	TOTAL
ACRE	104.4	39.5	48.6	44.1	95.0	47.0
PARÁ	53.8	52.8	53.1	33.7	27.0	27.4
RN*	91.7	100.9	97.7	55.7	40.6	42.0
PIAUI	47.0	24.7	32.6	32.1	22.2	22.4
ALAGOAS	73.0	56.5	66.1	33.0	19.8	21.1
CEARÁ	84.1	31.8	67.2	44.7	19.9	21.6
S.PAULO	172.5	222.2	202.7	-	-	-
PARANÁ	135.1	65.8	106.7	94.3	59.7	62.7
S.CATAR.	120.9	89.2	95.2	100.7	127.4	125.6
GOIÁS	78.6	113.9	84.0	43.0	36.9	37.5
M.G.SUL	74.7	-	74.7	72.0	40.1	44.5

FONTE: MARQUES, A.E. & XAVIER, A.C.R. Custo/aluno nas escolas públicas de 1º grau. IPEA/IPLAN, Brasília, 1985.
(* Rio Grande do Norte)

TABELA IX.

ESTADO DE CONSERVAÇÃO DA ESCOLA POR REGIÃO - 1985.

REGIÃO	SITUAÇÃO DA ESCOLA		
	GRANDES REFORMAS	PEQUENAS REFORMAS	BOM
NORTE	26.03	73.04	0.92
NORDESTE	38.04	39.72	22.24
SUDESTE	14.79	50.47	34.74
SUL	20.12	33.52	46.36
C.-OESTE	56.50	41.12	2.38

FONTE: FLETCHER, P. & CASTRO, C.M. A escola que os brasileiros frequentaram em 1985. IPEA/IPLAN, Brasília, 1985.

TABELA X.

DISTRIBUIÇÃO DA MATRÍCULA INICIAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA,
SEGUNDO REGIÕES - 1970-1985 - %

REG./ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
NORTE				
1970	7.54	60.20	17.71	14.53
1980	12.20	51.03	25.37	11.39
1985	4.64	48.35	38.02	8.98
NORDESTE				
1975	0.68	39.44	44.45	15.44
1980	0.21	32.67	52.83	14.29
1985	0.25	41.38	45.47	12.89
SUDESTE				
1970	0.34	73.49	11.95	14.21
1980	0.09	63.61	22.38	13.92
1985	0.12	68.05	19.05	12.77
SUL				
1970	0.10	55.66	33.99	10.25
1980	0.05	56.52	33.39	10.04
1985	0.10	58.76	29.73	11.41
C.-DESTE				
1970	0.54	53.00	34.51	11.94
1980	0.38	66.13	26.09	7.40
1985	0.24	66.98	23.60	9.18
BRASIL				
1970	0.65	60.01	25.73	13.61
1980	0.75	52.78	33.64	12.85
1985	0.47	57.25	30.21	12.07

FONTE: SECC/MEC.

TABELA XI.

CRESCIMENTO DA MATRICULA INICIAL POR INDICE E DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO REGIÖES - 1970=100

REG./ANO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL'	PARTICULAR
NORTE					
1970	100	100	100	100	100
1980	203	329	172	291	159
1985	300	185	241	645	186
1988*	362	214	290	781	225
NORDESTE					
1970	100	100	100	100	100
1980	180	56	149	214	167
1985	198	73	208	203	166
1988*	221	82	231	226	190
SUDESTE					
1970	100	100	100	100	100
1980	133	36	115	249	130
1985	140	50	130	224	126
1988*	148	55	136	239	135
SUL					
1970	100	100	100	100	100
1980	118	55	120	116	116
1985	121	117	127	106	134
1988*	125	120	132	109	139
C. DESTE					
1970	100	100	100	100	100
1980	178	123	222	135	110
1985	215	95	272	147	165
1988*	235	104	298	159	182
BRASIL					
1970	100	100	100	100	100
1980	147	170	129	192	138
1985	161	117	153	189	143
1988*	174	133	164	207	157

FONTE: SEEC/MEC. (* estimativa).



ILPES



IIDIS

Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

ANOTACIONES PARA UNA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL

Estuardo Arellano Escobar

Este documento ha sido elaborado con el aporte de los integrantes del taller Educación y Políticas Sociales del IIDIS, señores:

- Vicente Martínez
- Carlos Chamorro
- Carlos Paladines
- Hugo Cobos
- Alfredo Mancero
- Leonardo Izurieta
- Carlos Velasco
- Mauro Ordóñez
- Darío Moreira
- Carlos Quiroz
- Mario Cepeda

INTRODUCCION

La educación, como institución básica de la sociedad, ha de orientarse como a última meta al cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes. Consecuentemente, una política educativa, para ser coherente, debe atenerse a los lineamientos constitucionales y a los planes de desarrollo y para ser efectiva, no puede prescindir de los recursos disponibles y de sus perspectivas, por lo que es necesario partir del diagnóstico de la realidad educativa en su contexto nacional.

Bajo esta perspectiva, el presente trabajo comprende: el marco económico social del país (1) y el diagnóstico de la educación (2), la reformulación de los objetivos para la educación nacional (3) y las grandes líneas de una política educativa (4).

CONTENIDO

1. La sociedad ecuatoriana: de la modernización a la crisis.
2. La educación nacional: diagnóstico y cuestionamiento.
 - A. La educación dependiente del MEC
 - B. La educación autónoma universitaria
3. Nuevos objetivos para la educación nacional.
4. Líneas para una nueva política educativa.

1. LA SOCIEDAD ECUATORIANA:
DE LA MODERNIZACION A LA CRISIS

En los últimos 25 años el Ecuador ha pasado por un significativo proceso de modernización, visible sobre todo en los fenómenos de urbanización, industrialización y una más variada y estrecha vinculación con los mercados mundiales. Se ha diversificado la estratificación social, de suerte que la estructura de la sociedad ecuatoriana es actualmente intrincada y compleja, pues cuenta con grupos de una burguesía diversificada, clases proletarias y amplios sectores populares de marginalidad urbana y rural, a más de una creciente franja de sectores medios.

Debido a las modificaciones en la estructura económico-social las relaciones políticas de dominación y conflicto enfrentan una situación de crisis y hegemonía política y del modelo de Estado.

La estructura de poder político, centrada --aunque no agotada-- en el Estado expresa las condiciones en que se dan las relaciones económico--sociales de dominación--conflicto, los grupos sociales básicos que integran esas relaciones, el carácter concreto de los mismos, las modalidades, en fin, y los límites de su actuar. Desde este punto de vista, las transformaciones que tienen lugar en la estructura económico--social básica, tienden a expresarse necesariamente en las relaciones de poder político entre las clases, relaciones que, a su vez, se constituyen en con-

dicionantes de los modos concretos en que se ejercen y se alteran las relaciones de poder en las otras dimensiones de la realidad social.

En el transcurso de este siglo, la burguesía tradicional de carácter terrateniente-comercial fue transformando su composición social y convirtiéndose en burguesía comercial, burguesía urbana, burguesía industrial y burguesía financiera. De este modo, junto al desafío de los sectores medioa y proletarios antioligárquicos, comienza a establecerse al interior de la propia burguesía, una diferenciación política que se expresa en la existencia de sectores tradicionales que mantienen el modelo oligárquico como el único legítimo y aquellos otros para quienes dicho modelo es tan legítimo como inconveniente. Así la burguesía aparece dividida en facciones políticas opuestas, lo que explica la inestabilidad política que se expresa en regímenes constitucionales, dictatoriales y de alianzas populistas. El control del Estado es compartido por las diversas fracciones de la burguesía con la presencia de sectores medios y la presión de los sectores dominados, particularmente el proletariado y el campesinado. Se constituye así una coyuntura política en la cual entra en crisis el modelo mismo del Estado.

Crisis de hegemonía política, crisis de la naturaleza del Estado y, finalmente, crisis económica. Luedo de casi una década de crecimiento económico, expansión de la producción e importantes transformaciones, a partir de 1981 la economía ecuatoriana entró en un proceso de recesión prolongada, que se agravó aún más con la caída violenta de los precios del petróleo y el sismo

del 5 de marzo de 1987 y que no ha podido ser de ningún modo atenuada con las políticas neoliberales y fondomonetaristas del gobierno pasado.

Consecuentemente, la presente década aparece como una etapa de retroceso en el desarrollo económico, de agravamiento de las condiciones sociales de vida y, a la vez, de concentración de la riqueza en pocas manos.

Bien se puede afirmar que las causas de la crisis son la dependencia estructural del capitalismo nacional frente a la economía mundial y los desequilibrios internos de nuestra matriz económico-social, causas que, en círculo de concausalidad, se reproducen y ahondan cada vez más.

Los resultados son suficientemente conocidos: desequilibrio en la balanza de pagos, caída de la reserva monetaria internacional, déficit fiscal creciente, enorme endeudamiento externo, desorden monetario, devaluaciones, inflación, desaceleración de las tasas de crecimiento y deterioro de las condiciones generales de vida de los trabajadores por la caída de los ingresos reales, creciente desempleo y subempleo y mejores condiciones de explotación.

En síntesis, las instituciones fundamentales de la sociedad han sufrido el impacto del cambio, de suerte que el Ecuador es hoy una nación diferente a la de los años 60 en todas sus dimensiones.

Para fines de este trabajo, destacamos algunas consecuen-

cias de esta compleja situación:

- 1). El cambio en las estructuras culturales se produce con mayor lentitud que en el aparato productivo, de suerte que se generan desfases entre requerimientos sociales y funcionamiento de las instituciones educativo-culturales.
- 2). Los procesos modernizantes conllevan cambios migratorios, ocupacionales, sociales y culturales, que acarrearán desarraigo, extravío de los sistemas de valores y pérdida de identidad, como fenómenos colectivos. Se hacen necesarios nuevos procesos de socialización y control, a fin de asegurar el desarrollo de la persona; lo que implica principalmente el quehacer de la educación.
- 3). La modernización inducida, particularmente a través de la industrialización, afecta al conglomerado social en forma asimétrica. De ahí la persistencia de diversas etnias y diferentes culturas; dato que no puede ser preterido en la formulación de las políticas nacionales.
- 4). La dependencia cultural, reforzada mayormente por la industrialización modernizante, en el contexto de la revolución tecnológica nos convierte en repetidores de sistemas científicos superados y consumidores de tecnologías inadecuadas y costosas. Ello marca estructuralmente nuestros sistemas educativos, esterilizando la capacidad científica nacional.

2. LA EDUCACION NACIONAL: DIAGNOSTICO Y CUESTIONAMIENTO

Un diagnóstico de la educación nacional debe tener en cuenta las modalidades que condicionan a ésta, en cuanto es parte integrante de la sociedad ecuatoriana, como una de sus instituciones fundamentales (factores estructurales) y las características que le distinguen por factores que advienen de modo más o menos circunstancial (factores coyunturales).

Los factores estructurales se refieren al hecho de que toda sociedad tiene, como una de sus funciones básicas, la de reproducir las relaciones sociales de producción. Para ello establece una instancia reproductora de la fuerza de trabajo y de las condiciones ideológicas que permitan a los individuos dedicarse a las actividades que les asigna la división social del trabajo. En las sociedades modernas este proceso se cumple a través de los sistemas escolares.

Desde este punto de vista, la escuela tiene, como función primordial, transmitir las destrezas y el saber necesarios para la reproducción del proceso de transformación productiva material y, a la vez, las ideologías que afirman en los individuos los elementos de conciencia social necesarios para el mantenimiento de las relaciones de producción vigentes.

En el caso de la universidad, su función técnico-profesional está determinada por el sistema económico-social mediante el mer-

cado capitalista de trabajo calificado. El desarrollo de las - fuerzas productivas, el proceso de acumulación de capital, el ordenamiento administrativo y jurídico-político del Estado generan necesidades que conforman una demanda específica cuya oferta se elabora en la universidad. Así la organización de las carreras profesionales responden al desarrollo de la división social del trabajo, de la estructura del Estado y de la ideología dominante. En algún sentido, hasta los conocimientos que demande el sistema, definen los contenidos y la estructura de la enseñanza.

No asumimos que estas determinaciones se cumplen mecánica y fatalmente. Primero, porque las estructuras educativo-culturales gozan de la autonomía relativa dentro del sistema social y frente a él, lo que les permite influir, de su parte, en la acción - de los mismos factores que les condicionaron. Ello crea la posibilidad de corregir y orientar el desarrollo de la actividad edu cativa y de las instituciones. La segunda razón que aboga en - contra del determinismo sociológico en la educación, se refiere al hecho de que, siendo la nuestra una formación social compleja en la que aún persisten rasgos de varios modos de producción, - bien que el de capitalismo dependiente sea el predominante, las determinaciones del sistema se ejercen de muy variada forma, con diferente intensidad y a veces con ninguna.

De este modo, si bien la educación aparece estructuralmente condicionada por el sistema económico-social, la determinación - de éste sobre aquella no le quita la virtualidad de desplegar acciones directivas que superen los determinismos sociales.

Todo esto debe tenerse en cuenta para la definición tanto - del diagnóstico como del pronóstico de la educación.

Los factores coyunturales tienen que ver con las políticas educativas, que en el transcurso del tiempo han impreso determinado sesgo sobre las actividades educativas.

En el caso de la educación dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, MEC, las políticas educativas que emanan de el Estado, constan explícitamente en los respectivos ordenamientos, decretos y leyes. El asunto se vuelve más complejo en el caso de la educación autónoma universitaria, pues las universidades no están sujetas a un organismo central con capacidad decisoria y constrictiva. La Ley de Universidades, vigente desde 1982, sólo asienta principios generales que, por su naturaleza, no conforman normas de política educativa y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP, únicamente tiene funciones de orientación, coordinación y armonización⁽¹⁾.

Consecuentemente, trataremos por separado los niveles educativos que dependen del MEC y el superior universitario que funciona autónomamente, no sin dejar en claro que este estudio sólo se circunscribe al diagnóstico de la política educativa en las dos últimas décadas y a esbozar, a partir de él, algunas líneas para un proyecto de educación alternativo, dado el agotamiento del modelo tradicional.

⁽¹⁾ Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, Art. 8 R.O. N°243 del 14 de mayo de 1982.

A.- LA EDUCACION DEPENDIENTE DEL MEC.

El modelo educativo de expansión escolar, implantado en la década de los años 60 y orientado a servir al desarrollo nacional, particularmente a la demanda de recursos humanos, fuerza de trabajo calificada y personal preparado para las funciones y políticas, ha privilegiado la vertiente cuantitativa de la educación, subestimando sus aspectos cualitativos.

Los rasgos de este modelo, según su propio autor, el Profesor Gonzalo Abad Grijalva, entonces Ministro de Educación, son los siguientes:

- 1). "Expandir la educación, ofreciendo escuela primaria a todos los niños de edad escolar, esto es, a unos 300.000 niños, a proximadamente el 35% de la población total en edad escolar, además de los que en ese entonces frecuentaban la escuela.
- 2). Alfabetizar a unos 450.000 adultos a fin de rebajar para 1986, el porcentaje de analfabetos a un 20% de la población adulta.
- 3). Reestructurar la educación media en el sentido de que sirva en forma más práctica al desarrollo tecnológico en la nación.
- 4). Capacitar al profesorado de tal manera que escuelas y colegios estén servidos por docentes preparados al más alto nivel posible.
- 5). Crear un cuerpo de supervisores que sean capaces no sólo de controlar la marcha de la educación, sino de administrar sus jurisdicciones con criterio social y técnico.

6). Estimular la renovación de las universidades." (2)

La orientación que imprimió este modelo sobre la educación nacional, con algunas variantes complementarias, tuvo vigencia a lo largo de la década de los 60 y aún más allá.

El programa de educación del Gobierno Nacionalista y Revolucionario, 1973-1979, descubre la misma orientación. Sus objetivos son:

- "Ampliar notablemente la escolarización del sistema, especialmente en el nivel de educación básica, dentro del cual se atenderá en forma prioritaria a toda la población comprendida entre los 6 y 12 años, proporcionándolos 6 años de educación básica (universalización de los 6 grados de escolaridad).
- Dar especial atención a la educación en el medio rural.
- Disminuir sustancialmente el analfabetismo.
- Crear la educación extraescolar en todos los niveles para atender a la población marginada.
- Mejorar el rendimiento cuantitativo y cualitativo de la enseñanza en todos sus niveles.
- Asegurar a la población escolar una mayor movilidad y promoción dentro del sistema educativo.

(2) Informe a la Nación. Ministerio de Educación. Quito-Ecuador, 1962.

- Propender, de manera fundamental, a la retención de la población escolar, dentro del sistema" (3)

Como se ve, los intentos por conducir la educación en la década de los 70, mantuvieron el énfasis en el desarrollo cuantitativo.

Las investigaciones empíricas que se han hecho acerca de la educación así impulsada, descubren que las políticas educativas arriba mencionadas, lograron apreciables éxitos en el desarrollo cuantitativo de la educación, si bien ocasionaron distorsiones - especialmente en su dimensión cualitativa. (4)

Efectivamente, como es posible observar en el Cuadro 1, si en 1960-61 funcionaban 4.704 planteles de pre-primaria, primaria y media, con 13.218 profesores y 579.916 alumnos, en 1985-86 hay 16.754 centros educativos, 98.459 profesores y 2'497.076 escolares.

El mayor crecimiento se da en el nivel secundario y dentro de éste es el bachillerato en humanidades el que ocupa el primer puesto, seguido en su orden por el bachillerato técnico-profesional y el de ciencias de la educación. Cuadro 2.

(3) Plan Integral de Transformación y Desarrollo: 1973-77. Resumen General.- JUNAPLA, Quito, 1972. Págs. 395-6.

(4) Véase: UNESCO: Ecuador. Desarrollo Educativo: problemas y prioridades. Volumen II: Documento Principal. París, Mayo, de 1986.- Carlos Paladines: "Política Educativa: hacia un nuevo modelo educativo". En: La Educación entre la Utopía y la realidad. CORDES, Quito: 1988; Vicente Martínez: "Educación: diagnóstico y bases de política" Documento para la ILDIS. Quito, julio de 1988.

Esta ola expansiva llegó también, aunque en menores proporciones, al sector rural, como lo señala el Cuadro 3.

Los colegios técnicos Agropecuarios, Industriales y de Comercio y Administración representan el 28.3% en el conjunto de la educación media nacional. Su evolución se manifiesta de la siguiente forma. Cuadro 5.

En la década del 76 al 86, en número de planteles técnicos, creció en el 162%, en relación al total de planteles de educación media que se incrementó en el 84%.

El número de profesores de educación técnica obtuvo un crecimiento de 121.5%, el de profesores de HH.MM creció en el 72.3% mientras el total de profesores de educación media equivalía al 81.9%.

Igualmente, la matrícula de la educación técnica se incrementó en el 141.7%, mientras la educación media en conjunto lo hacía en el 82.9%.

Junto a estos logros se observan deficiencias cuya solución, al parecer, no puede encontrarse sino en la alternativa de un nuevo modelo de educación.

La educación pre-escolar es un servicio todavía incipiente y predominantemente urbano; carece de criterios basados en la psicología del desarrollo, no tiene objetivos ni metas definidas, - se da ausencia de una visión global del sistema en sus diferentes etapas y cuentan con un cuerpo de profesores mayoritariamente improvisado.

La educación primaria no ha logrado aún eliminar el analfabetismo (18%) y acusa tasas significativas de deserción y repetición, muy altas en las áreas rurales. Ello se debe principalmente a una insuficiente cobertura escolar, escaso número de docentes especializados, vigencia de contenidos indiferenciados, enciclopédicos, sin vinculación programática con los otros niveles educativos; anacronismo, en fin, en la orientación pedagógica y didáctica.

La educación primaria rural, a más de los obstáculos inherentes a su habitat (distancias, falta de transporte, ausencia de programas de asistencia a la niñez) se enfrenta a factores adversos, tales como escasez y precariedad de locales escolares, - alto porcentaje (25%) de excuelas incompletas, falta de preparación en los profesores, inadecuación de los programas de estudio, altísimo número (85%) de escuelas unidocentes.

La educación secundaria, ciclo básico demuestra altos porcentajes de repetición y deserción, sobre todo en primer curso. Aún enrola a profesores no graduados, y, sobre todo, a profesionales sin la respectiva especialización. Parece que algunas asignaturas del pensum académico son innecesarias y la carga horaria para actividades prácticas sin orientación ni implementos necesarios, resulta un desperdicio. No existe un sistema nacional de evaluación y exámenes, que permita valorar la eficiencia de este ciclo, por lo que se cierten algunos criterios en el sentido de que el Ciclo Básico, tal como funciona en la actualidad, - se ha convertido en un elemento aislado del sistema educativo nacional.

La educación secundaria, ciclo Diversificado ni forma recursos humanos de nivel medio para el mercado de trabajo, ni prepara medianamente a los estudiantes para la universidad, metas que constituyen sus objetivos específicos.

Se la ha planificado sin tomar en consideración las diversidades étnicas, culturales y regionales y se la ha conducido con una política de creación anárquica de bachilleratos sin vinculación con las necesidades socio-económicas del país, con marcado énfasis en los Bachilleratos en Humanidades Modernas y en Comercio y Administración sobre los Bachilleratos Técnicos.

A más de la falta de planificación de servicios, se observa carencia de locales adecuados, deficiencia en número y calidad de docentes, inadecuación de programas de estudios y ausencia de criterios investigativos.

En cuanto a la educación técnica, su baja calidad "se puede entender considerando, en primer lugar, el rápido crecimiento de el subsistema, la ausencia de una política de expansión, la deficiente formación y capacitación de los docentes técnicos, la falta de instituciones de nivel superior que formen docentes para todas las especializaciones existentes, el limitado desarrollo de la administración a nivel central y provincial que investigue, planifique, programe, organice, supervise y evalúe los planes y programas del subsistema; la débil infraestructura en más del 95% de colegios técnicos y la precariedad de los equipos, la baja productividad del sistema expresada en las altas tasas de deserciones y repetición escolar, la ausencia de una política de

selección de alumnos, profesores y administradores, hacen que el proceso enseñanza-aprendizaje se dé en condiciones teóricas, de espaldas a los procesos productivos y alejadas de los adelantos científicos y tecnológicos de la época" (5)

El cuerpo docente, en cuanto a su capacitación, revela falta de especialización en los educadores de pre-primaria y primaria, en el profesorado rural así como en los orientadores vocacionales y profesionales. Las deficiencias que traen los bachilleres a las aulas universitarias, arguyen una preparación deficiente en los profesores de secundaria. Por último, no existe, a nivel de la educación superior, ni políticas ni instituciones para la formación y perfeccionamiento de los docentes universitarios.

Falta investigación acerca del funcionamiento de los Normales que gradúan profesores de Primaria y de las Facultades de Filosofía que forman a los profesores de Secundaria, así como respecto a la Dirección Nacional de Mejoramiento de la Educación, DINAMED.

El Ministerio de Educación y Cultura, MEC, en cuanto a la asignación de responsabilidades y estructura organizacional, a nivel nacional, se enfrenta con problemas tales como: ausencia de responsables directos para la enseñanza primaria y secundaria, así como de las funciones de coordinación con la educación superior: desconcentración de algunas funciones cometidas a DINACE y

(5) Ver: Iván Guzmán: "La educación técnica en el Ecuador". In: Educación: entre la utopía y la realidad. CORDES, Quito-Ecuador 1988. Pág. 323.

DINADER y descentralización de entidades especializadas, tales como SNALME; indefinición, en fin, de algunas funciones (capacitación, documentación, investigación, etc.). A nivel provincial, ausencia de responsables de la enseñanza primaria y media, insuficiente desconcentración de funciones (asuntos financieros y remuneraciones de profesores) y falta de coordinación y de recursos, todo lo cual resta eficacia al nivel provincial de educación.

En cuanto a la planificación y gestión organizacional, hay carencia de planes operativos anuales, y de mecanismos de información, debido principalmente a la inexistencia de un Departamento de Desarrollo Administrativo.

En cuanto a la eficiencia de las funciones y unidades administrativas, acusan escasa eficiencia la Dirección Nacional de Planeamiento, la Supervisión Docente y las Direcciones Provinciales de Educación. (6)

EL CUESTIONAMIENTO DEL MODELO EDUCATIVO DESARROLLISTA

Más allá de las constataciones empíricas, se plantea un serio cuestionamiento al modelo de educación desarrollista, hasta el punto de hacernos pensar que sus graves deficiencias sólo podrán superarse en el marco de un nuevo proyecto educativo.

(6) UNESCO: Ecuador. Desarrollo Educativo: Problemas y Prioridades. Volumen II. Documento Principal. París, mayo de 1986. Pgs. 7-12.

1. Se ha privilegiado la cantidad de conocimientos sobre la calidad de la ciencia; la "instrucción" sobre la "educación", como si el fin de la educación fuera enseñar "como hacer algo", más bien que "cómo ser alguien".

Como que se hubiera olvidado que educar y educarse es tarea constitutiva de lo humano y que guarda relación directa y necesaria con dimensiones tan irrenunciables como la de hacer cultura y transmitir la herencia histórica, para abrir el futuro de nuevas responsabilidades; que educar y educarse es enseñar y aprender unos modelos de pensamiento, unas pautas de comportamiento, un sistema de valores y una filosofía de la vida; que en este sentido, la educación tiene un propósito ético.

Mas, el primero el laicismo cargado de positivismo y luego el pragmatismo inmediatista y el tecnocratismo utilitarista despojaron a la educación nacional de su fertilidad ética y dinamismo personalizador. En el ejercicio de un populismo pedagógico se transmiten conocimientos superados y obsoletos y se minimizan las exigencias de la enseñanza-aprendizaje, con lo cual se consuma el vaciamiento de la educación y se corre el riesgo de estar formando hombres sin personalidad, ciudadanos acríticos y consumistas, con niveles de capacitación profesional retrasados respecto a la modernización de la sociedad. Es tan importante el asunto que tratamos, que está en él comprometido el destino del país.

2. Nuestras instituciones de educación funcionan bajo la inspiración de un conjunto de corrientes filosóficas amalgamadas sin orden, sin concenso y sin maduración: la educación como

factor de cambio y la educación como formadora del capital humano tan importante para el desarrollo de los pueblos. No habiendo mediado acuerdo alguno entre estas corrientes, ninguna impuso políticas comunes y permanentes ni prácticas pedagógicas adecuadas.

El hecho es que carecemos de consensos filosóficos generales acerca de esta institución básica de la sociedad; pero a una educación sin filosofía corresponde un sistema educativo nacional que no enseña a pensar ni escribir ni expresarse. Sin la superación de esta problemática no podremos tener ni una escuela que satisfaga los requerimientos de capacitación que exige el mundo actual, como objetivo más inmediato ni una democracia que sobrepase los estrechos límites de la declaración jurídica, como última meta.

3. En una formación social de diversas culturas, como la nuestra, se ha implantado un sistema escolar uniforme y rígido, olvidando que cada cultura encierra su propio modo de producción, su propia estructura organizacional y su propio saber, así se explica el servicio nulo que el sistema educativo nacional ha prestado a los grupos étnicos de cultura diferente, el fracaso que acusa frente a las numerosas comunidades campesinas, y la falta de integración nacional que, como consecuencia de todo ello, se deriva.

La integración nacional, dentro del respeto a la autonomía de las diversas culturas, es un objetivo permanente del país, mas ello es impensable con un sistema educativo que desconoce la pluralidad cultural que se desarrolla en el territorio nacional.

Quiere decir esto que hemos construido un sistema educativo de espaldas a la realidad nacional, particularmente a sus dimensiones culturales y que es deber incuestionable "ecuatorianizar" la educación.

4. Los estudios que empiezan a realizarse acerca del contenido de los textos escolares, van confirmando la hipótesis de que el proceso de enseñanza-aprendizaje se ejercita en la matriz de una ciencia superada y módulos pedagógicos obsoletos.

La revolución científica, a base de costosas y sofisticadas investigaciones, ha refutado sistemas, teorías y leyes; los nuevos principios teóricos aplicados a la producción, es decir la tecnología, se ha constituido en poderoso mecanismo de acumulación de recursos y dominio internacional. No podemos seguir enseñando a nuestros escolares una ciencia que perdió vigencia hace décadas, educándolos con metodologías pedagógicas que desconocen los adelantos modernos. Ello ahondaría la brecha cultural que marca nuestra dependencia y subdesarrollo.

Frente a esta situación, la educación nacional exige urgentemente un gigantesco esfuerzo de reorientación y realizaciones concretas.

B.- LA EDUCACION AUTONOMA UNIVERSITARIA

Nunca, desde que se decretó la autonomía universitaria, han tenido las universidades y escuelas politécnicas una política educativa común; cada una ha funcionado siguiendo los impulsos de

su origen y evolución coyunturales.

Es sorprendente el desarrollo de las instituciones universitarias; hasta la década de los 40 solo existen 4 universidades - en el país, en las dos décadas siguientes se crean otras 4 y desde 1962 hasta el presente se han fundado 12 nuevas universidades. Cuadro 4.

Hoy en día, la gravitación de la sociedad en crítica situación de cambio sobre la educación, particularmente, sobre el sistema universitario permite puntualizar los siguientes aspectos.

El deficitario aparato productivo condiciona a los jóvenes carentes de trabajo a buscar la universidad y al Estado a sobredimensionar la burocracia, ofreciendo ocupación a los recursos humanos egresados de las universidades; con miras a obtener mejor calificación de sus servicios, el Estado instrumentaliza el título universitario para el ascenso burocrático lo que propicia el crecimiento anómalo de las profesiones que se sirven a tal propósito; el restringido mercado de trabajo repercute en la universidad, orientándola predominantemente a las profesiones liberales; el capitalismo periférico nacional no ofrece perspectivas suficientes ni aceptables a los técnicos nacionales, lo que explica la indecisión del estudiante frente a las profesiones técnicas. La formación de bachilleres sin preparación para incorporarse a la actividad productiva, los altos porcentajes de desocupación y subempleo son también factores de la masificación universitaria. Finalmente, la proliferación de actividades, programas e instituciones que antes monopolizaban las universidades y, en la actualidad han sido asumidos por otros organismos, cuestionaba las funciones tradicionales de la universidad.

Como reflejo de estos factores externos surgen en la universidad problemas internos, cuyo control depende de los organismos del gobierno universitario y de sus autoridades:

- La anárquica proliferación de universidades, facultades, escuelas, institutos y extensiones universitarias contribuye a la masificación estudiantil y al crecimiento descontrolado de docentes, fenómenos que repercuten en el deterioro de los niveles académicos, improvisación de profesores, y déficit en los presupuestos institucionales.
- El crecimiento excesivo de la burocracia universitaria es responsabilidad directa de las universidades; las políticas de remuneración y los costos de la educación superior, a más de afectar a los presupuestos institucionales, obstaculizan el desarrollo físico y académico de estos centros de estudio.
- La tendencia burocratizante de la universidad, inclusive en la concepción y cumplimiento de sus tareas específicas, implica también al sector docente. Las categorías de profesores no representan categorías académicas, por lo que el reconocimiento económico, por la labor académica, adolece de objetividad. Por razones económicas, los docentes asumen compromisos profesionales fuera de la universidad, lo que acapara su atención y los distrae de sus responsabilidades universitarias.
- El reduccionismo de las funciones del docente que se limita solamente a dictar clases, ha posibilitado la preponderancia decisiva del estamento estudiantil y administrativo en la conducción de la universidad.
- La utilización político-partidista de las universidades, de -

sus organismos y recursos distorsionan la elección de autoridades, selección de docentes y nombramientos del personal administrativo, camino por el cual la universidad se pone, en aspectos fundamentales, en función de intereses partidistas.

- La deficiente formación profesional, el cuestionado nivel académico, la escasa producción científica, la deserción escolar que en algunos casos llega a porcentajes muy altos, el déficit económico estimado para 1986 en más de 7.000 millones de sucres: son manifestaciones tanto del impacto de la crisis de la sociedad, cuanto de problemas internos no resueltos en el seno de la universidad.

Se puede afirmar que la universidad ecuatoriana sufre un retraso histórico y que, por falta de una política de racionalización de recursos, ausencia de un organismo efectivo de coordinación y carencia de inserción en el medio no puede satisfacer los requerimientos profesionales, técnicos y científicos de la sociedad.

LA CRISIS DE LA EDUCACION SUPERIOR

Por las observaciones consignadas, bien podemos afirmar que la crisis de la universidad ecuatoriana es una crisis estructural: sus graves problemas se producen por condicionamientos sociales y por la estructura que de este modo ha configurado para satisfacer las exigencias del entorno. La crisis se origina en la confrontación entre una formación económico-social de capitalismo periférico que ha entrado en una etapa de modernización,

como es el Ecuador, y una universidad masificada, que aparece como una institución anclada en el pasado, conservadora y recia al cambio, incapaz por lo mismo de satisfacer los requerimientos sociales.

Mientras más profundas raíces echa el sistema capitalista - monopólico y tecnológico en la economía y sociedad, más se moderniza el país y más se ahonda la dependencia que repercute en los procesos educativos, especialmente en los que se ocupan de la capacitación profesional y científica.

Esta crítica situación se expresa en diversos dilemas que representan los problemas constitutivos de la crisis de la educación superior.

¿Libre ingreso o racionalización de la matrícula? Universidad de masas o universidad de selección es la contradicción generada por el indiscriminado crecimiento de la población escolar - frente a la necesidad de mantener la excelencia académica.

¿Gratuidad o aporte de los estudiantes al financiamiento de sus estudios? Gratuidad de los estudios universitarios o aporte de los estudiantes para su formación es el dilema que plantean - el ingreso gratuito de estudiantes, las limitaciones de las asignaciones del presupuesto estatal y los altos costos de la educación moderna. Pesan en la discusión el precepto constitucional sobre la gratuidad de la instrucción pública y la tradición de - un discurso ideológico que proclama la gratuidad.

¿Cogobierno o conducción tecnocrática de la universidad? .. La conducción de la universidad es asunto que compete a profesos-

res, estudiantes y trabajadores o sólo a la comunidad educativa (profesores-estudiantes) estrictamente tal?,

En algunos planteles educativos privados se plantea si el gobierno universitario no sería más bien incumbencia de una burocracia especializada o tecnocracia universitaria.

¿Autonomía irrestricta o coordinación autónoma? Se ha advertido que la universidad autónoma opera con criterios de bajo nivel organizativo, lo que impide emplear sus recursos con alta eficiencia. Es una disyuntiva entre autonomía y eficiencia, entre estabilidad de los recursos humanos en sus cargos y mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones.

A más de esto el aporte estatal plantea a las universidades la necesidad de coordinar sus objetivos y actividades con los organismos de planificación estatal. Finalmente, el mantener la autonomía de cada universidad frente a las demás conlleva prácticas anárquicas en la educación; por lo que las universidades deberían integrar un sistema nacional de autoregulación de la educación superior.

¿Prioridad a la docencia o a la investigación? El dilema se plantea, cuando se trata de asignar prioridades a una u otra actividad, lo que a su vez supone una discusión acerca del tipo de universidad que se pretende establecer. La profesión orientada a la ocupación en la sociedad es la meta principal, que asume a la investigación como ingrediente complementario? O se ha de implementar una universidad centrada prioritariamente en las actividades de investigación y producción científicas?

¿Desarrollo institucional sin burocratización? El crecimiento ..

de los organismos internos de la universidad, indispensable para elevar su potencial académico, origina las condiciones favorables al surgimiento de una compleja y numerosa administración, - que a la larga deviene en un serio obstáculo para el desarrollo del saber.

¿Gremialismo o partidismo? Mientras las instituciones educativas reproducen las tensiones de la sociedad, la funcionalidad operativa de la universidad se centra en algunas cuestiones básicas: la gremialización y la politización. La gremialización obedece a un patrón de concentración en el uso y empleo de los - derechos laborales, con miras a lograr un espacio de negociación donde se pueda obtener mejores beneficios. Este proceso coexiste y se adecúa el juego político de los partidos universitarios, que manejan los asuntos desde sus respectivas sedes partidistas. De esta suerte, la conducta mayoritaria de los hombres universitarios está dominada, no por los imperativos de la ciencia sino, por los intereses y mentalidad instrumentalizadora de los sectores medios que integran esos partidos políticos.

En definitiva, sobre la educación superior gravitan interrogantes trascendentales: la universidad ecuatoriana ha agotado ya todas sus responsabilidades y perspectivas? Podemos seguir manteniendo el modelo de universidad profesionalizante, históricamente caracterizado como universidad de poder, a condición de introducir las reformas necesarias? O hemos de imaginar el diseño de una - nueva universidad de características distintas a las de hoy?

3. NUEVOS OBJETIVOS PARA LA EDUCACION NACIONAL

A través del diagnóstico de la realidad educativa nacional, se puede descubrir la vigencia de un modelo educativo de expansión escolar, que, al enfatizar la dimensión cuantitativa de las actividades educativas, ha logrado verdaderos éxitos, los mismos que, por cierto, deben continuar hasta su cumplimiento final, especialmente en lo relativo a la superación del analfabetismo, a la escolarización universal de 6 años y a la capacitación para los mercados de trabajo.

Pero, el mismo modelo desarrollista ha creado, en su desenvolvimiento, una problemática que limita negativamente los horizontes cualitativos del proceso educacional, por un lado y por otro, la modernización de la sociedad ecuatoriana plantea nuevas exigencias a las instituciones educativas. Estos dos elementos han de servirnos para ensayar una reformulación de los objetivos que debe perseguir la educación en el país.

1. Recuperar la dimensión personalizadora de la educación

Si es verdad que nuestra primera obligación es llegar a ser lo que somos, nada hay más importante que llegar a ser hombres; por lo que la primera finalidad de la educación es formar al hombre. Pero, a más de ser un animal de naturaleza, el hombre es también un animal de cultura y su especie no puede subsistir sino mediante el desenvolvimiento de la sociedad y de la civilización.

En este sentido, el hombre es un animal histórico, ya que por estar dotado de un poder de conocimiento ilimitado y tener que avanzar paso a paso, no puede progresar en su propia vida específica, intelectual y moralmente a la vez, sino a condición de ser auxiliado por la experiencia colectiva, acumulada por las generaciones pasadas y por una transmisión regular de los conocimientos adquiridos, lo que evidentemente es incumbencia de la educación.

Las condiciones deprimidas del subdesarrollo, por un lado y las presiones de la revolución científico-tecnológica de las sociedades post-industriales, por otro, aprisionan como dos tenazas el desarrollo personal de los hombres del tercer mundo. El vaciamiento de la educación es de su contenido humanista y científico y genera condiciones para que se multipliquen personalidades con poca capacidad razonadora, mucha pasividad y ningún sentido crítico.

El objetivo de recuperar el dinamismo personalizador de la educación obliga a la reorientación de todo el sistema educativo, no solamente en lo relativo a la estructura y funcionamiento de sus instituciones y organismos sino también en lo relativo a la reforma curricular de programas y asignaturas, con el fin de priorizar a aquellas que cultivan la capacidad de pensar, la coherencia en el discurso, el poder de análisis y síntesis, la creatividad y el sentido crítico, así como el buen uso de la libertad y responsabilidad.

2. Imprimir un sentido integral a la educación

El concepto de educación integral supone que ésta es portado

ra de contenido humano: personal y social, pues ha de integrar la formación de la persona y la producción social.

Las contradicciones del actual sistema productivo y del educativo aparecen en los problemas de desocupación y subempleo, pues en ellos se hace patente un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda. Es claro que el sistema escolar ecuatoriano es disfuncional en relación al mercado de trabajo, por lo que, es un imperativo impostergable vincular estrechamente los sistemas productivos con la educación.

Sólo por una distorsión lamentable se han separado fasetas de la realidad que no son más que momentos de un mismo proceso. No puede haber una educación técnica, por un lado y una humanista por otro, ni una formación para la ciencia y otra para el trabajo; el trabajo, la técnica, el estudio son partes de la educación y la cultura y ninguna de ellas puede avanzar sin el aporte armónico de sus subsistemas.

"En el mundo de la producción es donde mejor se manifiesta el carácter unitario de la experiencia humana y sólo a partir de una educación asociada al trabajo, respetuosa de los matices y de el énfasis propio de cada especialización, será factible hablar y realizar una educación integral".⁽⁷⁾

El objetivo de una educación integral ha detener la versión de unos modelos educativos para el sector urbano y de otros dis-

⁽⁷⁾ Carlos Paladines: "Política educativa. Hacia un nuevo modelo educativo". En CORDES: Educación: entre la utopía y la realidad. Quito, 1988. Pgs. 66-67.

tintos para el sector rural y para los grupos étnicos de culturas diferentes.

3. Asegurar un alto nivel científico en la educación

La revolución científico-técnica ocupa el centro de la cosmovisión del hombre moderno y plantea un reto fundamental a las concepciones y sistemas educativos convencionales más cuando éstos se limitan a repetir teorías estereotipadas que a veces colindan con subjetivismos ideológicos.

La acción educativa se ha de orientar hoy día insoslayablemente a la investigación científica y la excelencia académica como exigencias para el dominio científico-tecnológico, cuyo conocimiento apropiado, apropiación, producción y control se han convertido en condición sine qua non, tanto para alcanzar el desarrollo económico, como para no ser marginados de una de las fuerzas productivas sin duda determinantes en el futuro ordenamiento del mundo.

4. Conformar una educación adecuada a la realidad nacional y a su diversidad cultural

Junto al desarrollo académico y de la investigación, se ha de propender en las actividades educativas a salvaguardar las diversas culturas coexistentes en el país y a propiciar su desarrollo en el ámbito de su propia autonomía.

Como resultado de la dominación interna y de la dependencia externa se han impuesto esquemas e instituciones uniformes para -

todas las poblaciones del país, con suficientes evidencias sobre la inadecuación e inconveniencia de aplicar inflexiblemente a poblaciones campesinas un sistema escolar diseñado para la ciudad.

Cada cultura encierra su propio saber, sus propias destrezas correspondientes a sus modos de producción y organización socio-política; realidad que no puede preterir una educación adecuada a la diversidad cultural del país.

5. Procurar la democratización de la educación

Ya se anotó que la educación, como reproductora de las condiciones que mantienen vigentes las relaciones sociales de producción, profundiza a la larga la diferenciación social, que internamente se produce en el seno de la sociedad. La escuela, más allá de su aparente función de "igualación", enfatiza las diferencias de clase: desde la primaria se separan los que irán al trabajo físico y los que se orientarán a la preparación intelectual, profesión y dirección. De ahí que hasta los planteles educativos suelen alinarse según las clases sociales. De este modo, también - la excelencia académica tiende a concentrarse en pocas manos.

Como dato empírico observamos que los padres de familia prefieren matricular a sus hijos en los institutos privados -pese a su costo- en la persuasión de que ofrecen excelencia académica. El desarrollo de la educación superior y médica privadas corrobora esta percepción. En cuanto a la primera, hasta 1946 sólo existía una universidad privada, de entonces acá funcionan 6 más. El Cuadro N° 6 da cuenta del crecimiento de la educación media privada.

Frente a esta realidad proponemos el objetivo de reorientar la educación a los sectores desprotegidos de la sociedad, rurales y suburbanos, con el afán de brindar a todos los ciudadanos una - real igualdad de oportunidades. De este modo la democratización de la educación ha de tener no sólo una concreción cuantitativa, sino también cualitativa, en cuanto se pueda garantizar la excelencia académica al mayor número posible de escolares.

La reorientación de la educación hacia los sectores rurales y suburbanos exigirá una profunda revisión de los planes y programas curriculares, de la preparación del magisterio e incluso del sistema de construcciones escolares.

4. LINEAS DE ACCION PARA UNA NUEVA POLITICA EDUCATIVA

La política educativa, por su contenido esencialmente antropológico, no puede limitarse a las variables de reforma curricular y administrativa de la educación y sus instituciones sino que ha de trascender hasta la esfera cualitativa del sistema escolar, imprimiéndole una orientación y un sentido nuevos.

Sea que se la entienda como un conjunto de medidas tendientes a ofrecer iguales oportunidades de promoción social al mayor número posible de ecuatorianos o como un proceso destinado a formar los recursos humanos que requiera el desarrollo nacional o como un poderoso factor del cambio que requiere la sociedad, en ello y a través de ello la política educativa ha de propender a la formación integral de la persona humana en el contexto social donde se desarrolla y superar las aberraciones de una civilización que, al subordinar al hombre a las exigencias de una acumulación económica sin límites y de un espectacular poder de dominación, despierta ante el riesgo de destrucción de la naturaleza y eliminación de la especie humana.

Por otra parte, la praxis educativa requiere objetivos claros y metas precisas, en concordancia con las grandes líneas del plan de desarrollo en ejecución, lo que supone la concepción de un proyecto nacional implícito o explícito y una programación de políticas coherentemente correspondientes. Mas la realidad de go

biernos que no alcanzan estos niveles de praxis política, da cuenta de las deficiencias estructurales de nuestra educación y pone de manifiesto la dependencia de ésta respecto de regímenes políticos inestables y aberráticos.

Esto supuesto, la consideración de los logros y deficiencias de los modelos educativos hasta ahora vigentes permitió definir los objetivos deseables en el campo de la educación, a fin de llevar a culminación sus éxitos y ofrecer correctivos para sus fallas. Es, pues, hora de esbozar las líneas de acción que se consideran prioritarias en la formulación de una política educativa, que haga efectivos los propósitos establecidos.

Pero una política educativa abarca una multiplicidad de instituciones, personal y recursos que pondrán en práctica los programas y proyectos que la constituyen. Su dificultad estriba en la diversidad de intereses y necesidades que ha de conjugar tanto a nivel nacional como provincial. Su complejidad se debe a los obstáculos y problemas que suponen tanto la formulación como la ejecución y evaluación de sus proyectos y programas. Su realización no es, pues, un trabajo fácil, ya que supone un conjunto interrelacionado de actividades y procesos de consenso y decisión que implican a organismos estatales, al personal educativo y escolar así como a la misma sociedad en su conjunto, con todos los cuales es necesario contar.

Bajo esta perspectiva ponemos a consideración cinco frentes de acción que pueden considerarse prioritarios para una nueva política educativa, a saber: el mejoramiento cualitativo de los sistemas escolares, la democratización de la educación, la vincula-

ción entre educación y producción, la protección a los recursos humanos y el desarrollo institucional.

A. MEJORAMIENTO CUALITATIVO DEL SISTEMA.--

El mejoramiento de la calidad de la enseñanza es tarea muy compleja e involucra un fuerte apoyo político, tanto del gobierno como de toda la sociedad.

La queja generalizada acerca de la baja calidad de la enseñanza y el fuerte reclamo por su mejoramiento no han logrado aún plasmar una propuesta consistente de desarrollo educativo, acaso por el mismo aislamiento del sistema educativo respecto de la sociedad.

La determinación de un estilo de desarrollo que permita el desenvolvimiento de las potencialidades de la persona y de las capacidades de la nación, deberá ser criterio fundamental para definir y organizar los contenidos de la educación y justificar su adecuación a los requerimientos de la sociedad.

En lo relativo a contenidos de la enseñanza, se ha de asegurar el desarrollo científico y tecnológico. Dada la velocidad de las innovaciones científicas y tecnológicas y el volumen de nuevos conocimientos, la solución es aprender a aprender, ya que los nuevos conocimientos no llevan en sí mismos las competencias. La adquisición de tales competencias es responsabilidad del sistema educativo, que debe cambiar fundamentalmente las tradiciones curriculares convencionales.

Mejorar la calidad de la educación supone estimular proyec-

tos y dentro de investigación educativa y pedagógica; establecer sistemas de evaluación abiertos y comunes, al menos para cada nivel escolar; promover la innovación y experimentación curricular; brindar asesoramiento principalmente a los planteles que acogen alumnos de diversa cultura.

Algunas líneas de acción prioritarias en esta política educativa, podrían ser:

1.- Formación y capacitación docente:

- a) Para ello se hace necesario elevar el nivel académico de los institutos normales;
- b) Avanzar en la estructuración de modelos pedagógicos apropiados a nuestro medio, particularmente para las zonas rurales;
- c) Coordinar la enseñanza de las ciencias en los institutos normales con las universidades, para que los futuros maestros puedan acceder a una formación actualizada y especializada.
- d) En cuanto a la formación de maestros para el nivel medio, se requiere, antes que nada, una evaluación de la formación que ofrecen las Facultades de Ciencias de la Educación, particularmente en lo relativo a la preparación de los docentes destinados a los colegios e institutos técnicos de este nivel, para lo que se debe tener en cuenta a las Escuelas Politécnicas.
- e) Consolidar un servicio nacional de capacitación que se ba-

se en un estudio detallado de necesidades a escala regional o provincial y ofrezca ayudas complementarias como información, divulgación de literatura especializada, etc. en forma institucionalizada, como se ha pretendido hacer con DINACAPED.

- f) Establecer un sistema nacional de supervisión escolar con personal especializado en esta materia, de suerte que se convierta en un verdadero apoyo técnico pedagógico al docente.
- g) Finalmente, implementar cursos de capacitación profesional a los docentes universitarios en materias pedagógicas y didácticas adecuadas a las distintas especialidades profesionales de este nivel.

2.- Revisión de planes y programas de estudios en todos los niveles:

- a) A más de la revisión de planes y programas de estudio, la carga horaria y las respectivas guías para el docente, se ha de procurar la integración horizontal y vertical de las asignaturas. Las políticas deben orientarse hacia una visión integrada de las áreas de conocimiento que se imparten en cada grado y curso y garantizar una secuencia adecuada de los estudios a lo largo del sistema educativo, evitando repeticiones y dispendio inútil del tiempo de trabajo escolar.

Se requiere actualizar los contenidos de las materias que se enseñan, evitando la excesiva esquematización y dogmatización.

zación de los estudios. En el estudio de las ciencias, habría que establecer líneas de aprendizaje orientadas a la iniciación científica desde los primeros tramos educativos. Finalmente, es importante recoger los valores culturales y sociales de cada una de las regiones y zonas del país en los contenidos que se imparten.

- b) En la actividad escolar han sido marginadas algunas áreas, tales como las artísticas, recreativas y participativas, las mismas que deben ser revaloradas en virtud de la función que ejercen en la socialización y creatividad de niños y jóvenes. Ello puede contribuir al logro de un desarrollo emocional e intelectual superior de los escolares.
- c) Hay que emprender en la investigación y estudio de las necesidades de profesionales en el país. Se podrá así estructurar perfiles profesionales adecuados, definir nuevas especialidades y reformular el prnsum de estudios en cada carrera. Esta labor es muy necesaria para el ciclo diversificado de la educación media y para todo el nivel de educación superior, pues son los directamente encargados de la formación de recursos humanos.
- d) El apoyo a las actividades de investigación científica se ha de extender hasta la formación de investigadores y técnicos que se orienten a la innovación tecnológica. En la actualidad, no existe una capacidad institucional para formar investigadores ni para coordinar las investigaciones de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. Habría que llegar a la creación de Facultades de Ciencias, como unidades receptoras de las ciencias básicas con un al

to nivel de excelencia académica. Estos programas se refieren directamente al ámbito de los estudios superiores, particularmente a una reorganización del pensum de estudio de cada carrera.

3.- Mejoramiento de las prácticas didácticas y pedagógicas:

La concepción de la educación bancaria supone técnicas tradicionales como son la repetición, el memorismo y el énfasis concedido a la forma sobre el contenido; se caracteriza por la pasividad y ausencia de participación por parte del alumno; se centra totalmente en el profesor que ejerce una autoridad vertical sobre los alumnos.

- a) Las políticas educativas de innovación, en este campo, se proponen como objetivo lograr que el escolar, durante el aprendizaje, se ponga en situación de desarrollar sus capacidades en actitud de iniciativa y dinamismo. Profesor y alumno han de formar un equipo que reproduce los conocimientos científicos y accede a la verdad.

4.- Orientación educativa y vocacional:

Ante todo hay que buscar la formación integral de los alumnos, en cuanto al aprendizaje implica, no solo la adquisición de conocimientos y destrezas, sino también la formación de la personalidad. A ello se refiere la orientación educativa.

- a) Es menester implantar programas de orientación vocacional en -

todos los establecimientos educativos, con personal especializado en la materia.

- b) Igualmente, es necesario instaurar programas de seguimiento de los estudiantes, como un medio idóneo de selección de matrícula, particularmente para los colegios técnicos y para el ingreso a los estudios universitarios.

B.- DEMOCRATIZACION DE LA EDUCACION

El actual sistema educativo refleja las grandes desigualdades de la sociedad ecuatoriana y tiende a reforzarlas más aún. Es, pues, necesario introducir medidas correctivas que abran el acceso a la educación en favor de los sectores más desprotegidos del pueblo.

1.- Superación del analfabetismo y educación de adultos:

La eliminación del analfabetismo y el reforzamiento de la educación de adultos constituyen los primeros pasos en el camino de la democratización de la educación.

- a) El programa de eliminación del analfabetismo constituye una meta con la cual se ha comprometido el Ecuador, al ser partícipe del Proyecto Principal para América Latina, auspiciado por la UNESCO.
- b) Entre las políticas de democratización de la educación, por medio de la eliminación del analfabetismo, es necesario fomentar acciones destinadas a la población adulta que permanece en con

diciones de analfabetismo o que no han completado el nivel primario. Ello tiende, además, a elevar la productividad económica y a posibilitar mejores oportunidades de vida de los beneficiarios.

2.- Universalización de la educación básica:

En zonas rurales subsiste aún un número considerable de niños que no acuden a las aulas escolares, existen numerosas escuelas unidocentes e incompletas y es patente la disfuncionalidad de la escuela en relación al medio. Para enfrentarlo se propone:

- a) Programas tendientes a eliminar la marginalidad escolar con proyectos como el de Atención a la Marginalidad Escolar Rural, AMER, que en la actualidad solo beneficia a 7 provincias.
- b) Programas tendientes al mejoramiento de las escuelas unidocentes e incompletas, las que deberán ser objeto de una atención especializada en cuanto a métodos, materiales y capacitación docentes.
- c) La integración escuela comunidad constituye una acción fundamental en las estrategias para democratizar la educación. Una experiencia en este sentido es el caso de la nuclearización educativa.
- d) Tiene particular importancia las experiencias de educación bilingüe intercultural.
- e) Para las zonas suburbanas y de tugurios son de importancia las iniciativas de establecer centros de educación permanente en asocio con las centrales sindicales y otros organismos labora-

les y las de utilización de los medios masivos de comunicación: emisiones radiofónicas, cursos modulares o a distancia, etc.

3.- Provisión de igualdad de oportunidades:

La democratización de la educación que exige el Ecuador contemporáneo no se limita a la ampliación del acceso a la enseñanza escolarizada sino que ha de avanzar hasta la provisión de la "igualdad de oportunidades", al permitir a cada uno sacar el mejor partido de sus posibilidades.

C. VINCULACION ENTRE EDUCACION Y PRODUCCION

El trabajo es, sin lugar a dudas, un medio insustituible en el conjunto de mediaciones que requiere una educación integral; pero la vinculación entre la actividad educativa y la productiva, aún no es en nuestro medio una experiencia.

Es posible, sin embargo, presentar algunas propuestas de participación de los alumnos en actividades productivas. Sobre ellas se ha de ejercer, para mejorarlas, el estudio y la crítica.

1. El Bachillerato Humanístico-Técnico:

Este consiste en una reorientación de toda la estructura curricular de la educación media, a través de la redefinición del humanismo, la ciencia y la técnica en su relación con la formación integral del individuo, las necesidades socio-económicas del país, la demanda de mandos medios y las exigencias laborales y fa

miliares del estudiante. (8)

2.- Otras iniciativas

Entre otras iniciativas que están en marcha, son:

- a) Los Centros o Unidades de Producción, a través de los cuales la institución educativa pasa a generar sus propios recursos;
- b) El curriculum comunitario, en el área rural. Mediante él, - los trabajos que realizan los adultos en su vida diaria, se toman como contenidos de asignatura en el medio escolar.

3.- Las Universidades, sobre todo en sus Facultades de Ciencias Agrícolas y Técnicas tienen en este punto un amplísimo campo para su imaginación y creatividad.

D.- PROTECCION A LOS RECURSOS HUMANOS

1.- En cuanto a los alumnos, se debe enfrentar las deficiencias alimenticias y de salud, con que concurren a las escuelas muchísimos niños de zonas rurales, suburbanas y de tugurio, mediante:

- a) Programas de desayuno escolar, con el aporte y colaboración de la comunidad y el Estado;
- b) Programas de atención médica y servicio dental gratuitos;

(8) Taller Nacional para la revisión y elaboración de planes de estudio. Proyectos de reforma curricular, pp. 212-223. Ed. del Ministerio de Educación, Quito-Ecuador, 1980.

- c) Programas de transporte escolar, especialmente en las grandes ciudades;
- d) Programas de crédito educativo, destinado a estudiantes capacitados que carecen de los recursos necesarios;
- e) Programas de provisión de útiles escolares, textos y material didáctico a precios de costo.

2.- En lo que se refiere al bienestar y ayuda social de los maestros, se ha de procurar las garantías y estímulo que demandan su trabajo y sus derechos mediante:

- a) La expedición de una nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón que reestructure y renueve todos y cada uno de los múltiples aspectos que conforman su profesión;
- b) La revisión y mejoramiento del sistema de remuneraciones y escalafón;
- c) El establecimiento de un sistema de capacitación, actualización y mejoramiento docente: Plan Nacional de Mejoramiento Docente.

E.- DESARROLLO INSTITUCIONAL

Este frente de acción prioritaria en las políticas educativa a implantarse, se refiere sobre todo a la instauración de un sistema nacional de educación integrado y a la necesaria reforma administrativa y financiera.

40

1.- Un sistema nacional de educación integrado:

En primer lugar, se trataría de crear un solo sistema nacional de educación, que integre tanto la educación dependiente de el MEC como la autónoma universitaria, basado en una idea de la integración que vaya más allá de lo meramente administrativo y ponga el énfasis en las condiciones de orden epistemológico, que nacen de la concepción de un saber integrado en su creación, transmisión, difusión y en su significación como instrumento de poder y de intervención social.

Hay que salvar los desconexios ahora existentes entre los niveles preprimario, primario y medio, tender un puente sobre el salto del colegio a la universidad. Ello exige reformas institucionales tanto en la administración central como en las direcciones provinciales del Ministerio del ramo; la creación de nuevos organismos de enlace no solo informativo sino también planificador. Así se podrá superar la desintegración existente entre los diversos niveles educativos y en el seno de la educación dependiente del MEC y al interior de las universidades, cada una de ellas autónoma frente a las otras. Para ello se hace indispensable revisar prácticas y conceptos, con miras a implementar políticas educativas coherentes con la sociedad y sus requerimientos.

- a) Esta desarticulación puede ser corregida mediante la creación de instancias de coordinación entre los distintos subsistemas educativos. Serían unidades técnico-administrativas dedicadas a estas tareas.
- b) Habría que propiciar la instauración de un Consejo de alto ni

vel, integrado por representantes de los diversos organismos que tengan competencia en la educación: MEC, CONUEP, Ministerio de Trabajo. El propósito de esta entidad sería el de aprobar las políticas educativas, orientar la ejecución de las mismas y tomar decisiones fundamentales en el quehacer educativo.

2.- Reformas institucionales:

Miran éstas al aparato administrativo central y provincial en sus aspectos administrativos, financieros y jurídicos. Ello tiende a:

- a) Decentralizar las actividades técnicas y administrativas concentradas en el nivel central;
- b) Simplificar los trámites campesinos, especialmente en régimen escolar;
- c) Exigir planes operativos anuales a todas y cada una de las dependencias ministeriales y provinciales.
- d) Es menester fortalecer la Dirección de Planeamiento en el MEC y la correspondiente en el seno del CONUEP.
- e) Finalmente, se debe proceder a un estudio sobre el financiamiento de los subsistemas y niveles educativos, a fin de tener elementos de juicio para proceder a una más racional asignación de recursos.

CUADRO N° 1 -

CRECIMIENTO POR NIVELES DE PLANTILES EDUCATIVOS, DOCENTES Y ALUMNOS

(1965 - 1965)

AÑOS	NIVEL PRE-PRIMARIO		NIVEL PRIMARIO		NIVEL SECUNDARIO		TOTAL GENERAL
	Plantiles	Alumnos	Plantiles	Alumnos	Plantiles	Alumnos	
1960 / 61	84	10,401	4,322	505,828	339	60,937	4,744
1965 / 66	103	11,553	5,751	734,563	376	9,575	6,705
1970 / 71	133	12,834	6,873	916,549	600	15,267	7,661
1975 / 76	142	17,756	9,021	1,164,126	666	16,733	9,325
1980 / 81	171	18,821	11,432	1,423,203	977	23,131	13,071
1985 / 86	1,501	31,622	13,703	52,203	1,480	42,654	16,754

FUENTE: Ministerio de Educación, Departamento de Estadística

Algunos datos han sido reajustados por el autor

AUTOR: Carlos Palacios

CUADRO N° 2
 CRECIMIENTO DEL NIVEL SECUNDARIO DE PLANTELES EDUCATIVOS,
 DOCENTES Y ALUMNADO, POR TIPO DE PLANTEL
 (1960 - 1965)

AÑOS	Tipo de Plantel	Plantales	Docentes	Alumnos
1960 / 61	Bachiller en Humanidades	102	3,841	30,721
	Técnico Profesional	90	1,293	12,321
	Ciencias de la Educación	26	483	6,905
	T O T A L	218	5,617	63,957
1965 / 66	Bachiller en Humanidades	236	5,646	59,125
	Técnico Profesional	205	2,165	36,044
	Ciencias de la Educación	38	764	13,668
	T O T A L	479	8,575	109,837
1970 / 71	Bachiller en Humanidades	507	10,918	32,511 (1)
	Técnico Profesional	251	3,277	23,032
	Ciencias de la Educación	42	1,052	10,203
	T O T A L	800	15,247	209,106
1975 / 76	Bachiller en Humanidades	443	13,799	229,426 (2)
	Técnico Profesional	213	4,776	36,779
	Ciencias de la Educación	10	130	913
	T O T A L	666	18,705	317,118
1980 / 81	Bachiller en Humanidades	640	21,514	139,934 (3)
	Técnico Profesional	324	7,366	68,694
	Ciencias de la Educación	13	251	6,927
	T O T A L	977	29,131	315,606
1985 / 86	Bachiller en Humanidades	823	27,744	421,541
	Técnico Profesional	596	13,721	231,047
	Ciencias de la Educación	31	1,189	15,828
	T O T A L	1,450	42,654	668,416

NOTAS : (1) No incluye el Ciclo Básico en Humanidades
 (2) No incluye a plantales, docentes y profesores del Ciclo Básico
 (3) No incluye el Ciclo Básico

FUENTE : Ministerio de Educación, Departamento de Estadística
 Algunos datos han sido reajustados por el autor

AUTOR: Carlos Paladines

C U A D R O N° 3
EXPANSION DE LA EDUCACION DEL SECTOR RURAL

Tasa de Crecimiento Alumnado del sector rural :

Pre-primario : 211.72 %
 Primario : 13.24 %
 Medio : 25.43 %

Gasto Público de educacal. según Areas :
 (Miles de Suces de 1975)

AÑOS	GASTO TOTAL	GASTO AREA URBANA	POPCEN- TAJE	GASTO AREA RURAL	POPCEN- TAJE
1970	3,939,037.1	3,089,965.0	78%	849,072.1	22%
1971	4,409,070.7	3,562,745.9	81%	846,324.8	19%
1972	6,241,491.8	5,051,543.6	76%	1,567,038.2	24%
1973	6,870,742.4	5,216,739.7	76%	1,654,002.5	24%
1974	6,025,266.4	5,179,893.3	78%	1,645,373.1	22%
PERIODO 1970-1974	4,174,021.9	3,226,955.5	80%	847,066.5	20%
PERIODO 1970-1971	6,639,167.5	5,153,362.2	77%	1,546,805.3	23%

Gasto Público en educación por capita, distribución por Areas :
 (Suces de 1975)

AÑOS	GASTO TOTAL	GASTO AREA URBANA	GASTO AREA RURAL
1970	541.51	920.21	219.81
1971	591.07	1,032.26	213.23
1972	871.03	1,793.68	397.64
1973	872.41	1,369.28	401.01
1974	826.36	1,247.27	357.02
PERIODO 1970-1974	528.07	976.24	216.07
PERIODO 1970-1971	656.65	1,326.74	385.22

FUENTE : Leyes de Presupuesto del Gobierno Nacional, Estudio Comparativo de Gastos Totales Efectivos del Presupuesto General del Estado para los años 1970-1971, CONSEE, julio de 1972 y Documento de Trabajo PEFALC / 714, marzo de 1972.

AUTOR: Carlos Paladinos

CUADRO N° 4

UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS DEL ECUADOR
SEGUN FECHAS DE FUNDACION

UNIVERSIDADES	FECHA FUNDACION	LEYES DE FUNDACION
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR	18-Marzo-1926	
UNIVERSIDAD DE GUAYAGUIL	1-Diciembre-1957	
UNIVERSIDAD DE CUENCA	1-Enero-1969	
ESCUELA POLITECNICA NACIONAL	30-Agosto-1969	
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA	9-October-1943	
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR	4-Notiembre-1945	
UNIVERSIDAD TECNICA DE MANABI	29-October-1952	
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL	29-October-1959	RO 663 Dec Ej.1664-29 October de 1959.
UNIVERSIDAD CATOLICA DE GUAYAGUIL	17-Mayo-1962	AE. Min.Educ.fasc 1159
UNIVERSIDAD LAICA VICENTE ROCAFUERTE	30-Abril-1963	Dec.1536 del 10-October. de 1966
UNIVERSIDAD TECNICA DE AMPATO	14-Abril-1969	RO 161 Ley 69-04 del 18 de Abril de 1969
UNIVERSIDAD TECNICA DE MACHALA	14-Abril-1969	RO 161 Ley 69-05 del 18 de Abril de 1969
UNIVERSIDAD TECNICA DE ESMERALDAS	4-Mayo-1970	RO 426 Ley 70-16 del 21 de Mayo de 1970
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CUENCA	7-Septiembre-1970	RO 76 Dec.Sup. 409-A del 7 de October-1970
UNIVERSIDAD TECNICA PARTICULAR DE LOJA	3-Mayo-1971	RO 217 del 5 de Abril de 1970
UNIVERSIDAD TECNICA DE BAHUAYO	5-October-1971	PO 327 Dec. Sup.1509 8 de October de 1971
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DE CHIMBORAZO	2-Mayo-1973	RO 425 Dec.Sup.1223 6 de Notiembre de 1973
UNIVERSIDAD LAICA "ELDY ALFARO" DE MANABI	13-Notiembre-1995	RO 313 Ley 10 13-11-95
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA EQUINOCCIAL	1-febrero-1995	RO 377 Ley 19 de 19 de Febrero de 1995
UNIVERSIDAD TECNICA DEL NORTE	18-Julio-1996	RO 482 Ley 47 de 18 de Julio de 1996

CUADRO N° 5

EXPANSION DE PLANTELES, PROFESORES Y MATRICULAS

EN LA EDUCACION MEDIA: 1976--77 y 1985--86

NIVELES	PLANTELES		PROFESORES		MATRICULA	
	76--77	85--86	76--77	85--86	76--77	85--86
BASICO	403	680	4.404	5.714	285.876	445.151
HH.MM.	509	838	16.157	27.843	94.900	168.613
TECNICO	229	600	5.394	13.949	44.939	108.755
NORMALES	10	---	153	----	2.191	-----
TOTALES:	1.151	2.118	26.107	47.506	425.765	722.549

FUENTE: Plan Ecuatoriano para el Desarrollo RR.HH.. CONADE, 1980
Planeamiento Educativo, MEC, 1985. Cuadro N°57.

AUTOR: Iván Guzmán

COLEGIOS TECNICOS	NUMERO
Agropecuarios	218
Industriales	119
Comercio-Administración	201
Otros	15
TOTAL	553

FUENTE: Dpto. de Ed. Técnica, MEC, 1986

MATRICULA DE LA EDUCACION TECNICA

COLEGIOS	76--77	78--79	83--84	85--86
Agropecuarios	3.143	3.592	9.183	----
Industriales	6.367	8.104	13.981	-----
Com. Adm.	33.951	41.056	66.641	-----
Otros	1.528	-----	-----	-----
TOTALES	44.939	52.752	89.805	108.755

FUENTE: Departamento de Ed. Técnica, MEC, 1986



ILPES



ELDIS

Seminario Internacional
Nuevas Orientaciones de Políticas Sociales en
América Latina y el Caribe

LA EDUCACION Y LAS POLITICAS SOCIALES

Vicente Martínez

1. Los enfoques educativos de la planificación

La aparente claridad en la comprensión de las relaciones entre educación y sociedad que predominó en nuestros países, en las últimas décadas, ha desembocado en una profunda desilusión. En el caso del Ecuador en la década de los sesenta a la educación se la concibió como factor de cambio, en el sentido de formar los recursos humanos indispensables para la economía en proceso de modernización. El supuesto optimista del cual se partió fue el de concebir a la educación como una variable autosuficiente para generar modificaciones en la sociedad, independientemente de la consideración de las determinaciones económicas y sociales a las que estuvo sujeta.

En la década de los setenta, aún en el marco del anterior enfoque, se amplió la competencia de la educación hacia el cumplimiento de un rol "antioligárquico". Aquí el valor de la educación como principal instrumento de socialización fue privilegiado, en la perspectiva de incidir en los procesos mismos de la enseñanza, para contrarrestar modelos políticos tradicionales.

Para la década de los ochenta, en el Plan de Desarrollo de 1980-1984, la desilusión comienza a dar muestras. En él se reconoce que la educación por sí sola no puede convertirse en factor del cambio, sino es a condición de una acción intencionada de modificación de otras variables, especialmente ligadas a la distribución del ingreso y a la participación de la población.

2. Principales tendencias del desarrollo educativo

En el transcurso de las décadas de los cincuenta y sesenta con los primeros signos de modernización de la sociedad ecuatoriana, se adjudicó a la educación el rol de proveedora de los recursos humanos indispensables para el esperado desarrollo económico.

Se partió del supuesto de que la educación a más de ser factor dinámico para el crecimiento, devendría en fuente de beneficios individuales para sus usuarios: mayores y mejores oportunidades de trabajo, mejoría de los ingresos y mayores niveles de prestigio social.

Se constata una ampliación significativa de la cobertura escolar que trastocó las pautas de crecimiento de la matrícula que históricamente habían prevalecido en el país. En la década de los cincuenta se observa la expansión de la matrícula primaria. En la de los sesenta igual fenómeno se produce en el nivel medio, y para los años setenta es la educación superior la que experimenta un crecimiento sin precedentes en el número de estudiantes.

Sin embargo, en la misma década de los setenta y la de los ochenta se constata que la baja generación de puestos de trabajo, no concordaba con el alto número de egresados de las aulas escolares. Por otro lado, las expectativas de mejorar los ingresos y de posición social a través de la educación solo se cumplió para determinados sectores sociales, manteniéndose todavía altos niveles de discriminación social. La educación se convirtió en un factor más de selección, a pesar de la masiva incorporación de alumnos. Y, por último, sobresale también el hecho de la sobrevivencia de los rasgos básicos de la enseñanza tradicional.

Cómo explicar este fenómeno? Una posible línea explicativa está ligada a un sobredimensionamiento del valor político adjudicado a la educación por parte de los equipos gubernamentales. Al convertirse la educación en una demanda sentida en amplios sectores pobres de la población, las políticas gubernamentales privilegiaron la satisfacción de la misma con perspectivas de carácter circunstancial -apoyo político- sin claridad en los objetivos que se perseguían en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, si bien la industria, las áreas sujetas a modernización del sector terciario y de la agricultura se beneficiaron

de la oferta de profesionales y de mano de obra calificada, exigieron tan solo una educación basada en la mera reproducción del conocimiento, característica fundamental del sistema educativo tradicional. Es decir que, a pesar de los intensos procesos de utilización de la ciencia y tecnología moderna, la economía no demandó una formación de recursos humanos que suponga la perspectiva de la producción de conocimiento. Si el conocimiento es un bien disponible en el exterior, la solución aplicada fue reproducirlo al interior del país en los aspectos indispensables para mantener una planta de recursos humanos capaces de operar con dicha tecnología, más no producirla, innovarla o transformarla.

En resumen, son variables de orden político las que dinamizaron la expansión de la matrícula. La economía, si bien es cierto, demandó contingentes de recursos humanos calificados, no llegó a determinar un cambio significativo en los modelos pedagógicos ni en las concepciones curriculares tradicionales.

3. Reforma educativa y política

En el marco de los rasgos anteriormente señalados, se estableció la Planificación de la Educación para que se convirtiera en un instrumento útil en el ajuste de la educación al proceso de modernización de la sociedad, particularmente de la economía. Si bien se lograron avances importantes, tales como la incorporación masiva de población escolar, la ampliación de la infraestructura escolar e innovaciones cualitativas de carácter puntual; es evidente la disociación entre planificación y procesos educativos, los que emergieron y evolucionaron de una forma relativamente espontánea. A lo sumo, la planificación incidió en el establecimiento de prioridades y en orientar el gasto, pero no en evitar distorsiones y adecuar los aspectos cualitativos de la enseñanza a los procesos socioeconómicos que se habían desatado.

En mucho, esta debilidad de la planificación devino de una articu-

lación no muy positiva entre las esferas de toma de decisión política en materia educativa y las orientaciones emanadas del campo de la técnica de la planificación. Si los enfoques de los responsables de la educación se basaron en el circunstancialismo, clientelismo y en el corto plazo y los procesos de cambio educativo requieren de períodos de mayor maduración, entonces las propuestas de los planificadores no tuvieron ni la efectividad ni el respaldo para lograr una racional ejecución de los planes y programas.

Por otro lado, a las propuestas de la planificación no se acompañó una reflexión y estudio sistemático y profundo de la realidad educativa ecuatoriana. Resultado de ello fue la aplicación mecánica de enfoques de planificación y educativos, al margen de las especificidades de los entornos socioeconómicos y de las características institucionales de los organismos ejecutores. Todo ello, implicó que las programaciones no puedan ser ejecutadas a cabalidad.

A lo largo de estos años, se ha vuelto reiterativo un discurso de reforma de la educación, tanto en las esferas técnicas como en las políticas, sin que en lo sustancial no se haya logrado materializar ningún cambio importante. Planteamientos de reforma que por lo general han girado alrededor de la democratización de la educación, del mejoramiento de la enseñanza, de la racionalización del sistema educativo, etc. y que a la postre han desembocado en la desilusión de sus promotores. Algunos autores señalan que ya no es necesario plantearse qué hacer en educación, sino cómo hacer.

El Sistema Educativo

En el marco antes señalado tomó forma la organización educativa vigente, basada en el esquema de niveles educativos: primario, medio y superior.

El nivel primario orientado a cumplir el papel de homogenizador cultural. El medio, concebido como tránsito a la universidad y ahora dirigido hacia una formación vocacional de los recursos huma

nos (profesionales de nivel medio como profesores primarios, técnicos y artistas). Y un nivel superior, que trata de ampliar las oportunidades de especialización, a través de carreras técnicas y de ciencias humanas, y de romper con el prestigio de las carreras de ejes de la universidad tradicional. (medicina, derecho, etc.)

A estos niveles, que conforman la instancia escolarizada de la educación, se suman servicios educativos no escolarizados, producto de demandas específicas de formación profesional para la industria y otras actividades económicas. (por ejemplo, SECAP).

En la actualidad, la ampliación del número de instituciones educativas, de procesos de administración y programación, han creado la imagen de un sistema educativo extremadamente complejo y desarticulado. Esto es visible sobre todo, en el ámbito no escolarizado, que no tiene una estructura y un enfoque único, y ha evolucionado casi independientemente de ámbito escolarizado.

En cuanto a la programación de los estudios, no existe una adecuada interrelación entre el nivel superior y el resto de niveles.

1. Los Niveles Educativos

1.1 La educación básica

Para 1987 los niveles de escolarización de la población económicamente activa muestran serias deficiencias. Más del 75% no supera la primaria, y el analfabetismo afecta a un 16% de este grupo. Si se considera la baja calidad de la educación, especialmente de las escuelas rurales y de las zonas urbanas deprimidas, la situación de esta población es muy precaria en cuanto a los niveles reales de instrucción que poseen.

Esto se debe comparar con las altas tasas de crecimiento de la matrícula primaria, superiores a las de la población en el correspondiente grupo de edad.

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA MATRICULA PRIMARIA Y DE LA POBLACION

	70-75	75-80	80-85*
Matrícula	4.3	4.1	2.6
Población (6-11 años)	3.3	2.4	1.9

* Datos provisionales. Elaboración del autor

Si bien en las zonas urbanas se ha llegado a atender a la totalidad de niños en edad escolar, en las zonas rurales se estima que alrededor de un 15% del total de niños no tienen acceso a la escuela. Pero, sobre todo, es la poca eficiencia en la retención lo que caracteriza a la escuela, estimándose que de 100 niños que ingresan a primer grado, tan sólo egresan 55 después de 6 años de estudio (año 1980). Este promedio nacional, obviamente esconde situaciones dramáticas que se verifican en los servicios primarios ubicados en zonas deprimidas urbanas y rurales, donde los niveles de deserción son excesivamente altos.

Un aspecto educativo poco atendido es el pre-escolar, en la actualidad, se estima una cobertura del 10% de la población entre 4 y 5 años de edad.

En cuanto a la alfabetización, las campañas efectuadas, no han podido ser evaluadas en su impacto existiendo indicios de altos índices de deserción en los cursos, escaso apoyo material (material didáctico, sobre todo) y falta de metodologías apropiadas para el trabajo con adultos que eviten el analfabetismo por desuso.

1.2 El nivel medio

Este nivel, junto con el superior, expresan con más claridad el alcance que tuvo la expansión educativa en la década anterior. Se observan tasas de crecimiento de la matrícula sobre el 10%, marcadamente superiores a las demográficas de correspondiente grupo de edad. Aunque se observa un decrecimiento importante en los últimos años, tendencia que es general al conjunto del sistema educativo.

TASAS DE CRECIMIENTO DE MATRICULA MEDIA

	1970-75	1985-80	1980-85*
Matrícula media	12.0	8.9	4.3
Población (12-17 años)	3.2	3.4	2.7

* Datos provisionales. Elaboración del autor

Si tradicionalmente, este nivel educativo estuvo orientado hacia los grupos medios urbanos, esta característica se ha mantenido, ahora, en el contexto de una ampliación del volumen de estos sectores sociales. Si bien no existen dimensionamientos cuantitativos, se estima que son reducidos los nuevos estratos sociales incorporados de nivel, especialmente presionados por los requisitos educativos exigidos en los mercados laborales. Para 1982, sólo el

16.3% de la PEA cubre el nivel medio de educación. En todo caso, un rasgo importante es la incorporación de la población escolar femenina, antes marginada, que explica en parte la expansión anotada.

En este nivel su base social fundamentalmente urbana. Para 1985, el 88% de la matrícula y el 70% de los planteles secundarios son urbanos. La contrapartida de este fenómeno es que la zona rural está desprovista de estos servicios, cuya cobertura ha sido estimada, para 1982, en el 10.5% (Vos, Rob. 1984).

En cuanto a la distribución de la matrícula todavía este nivel aparece como un mero tránsito a la universidad, ya que más del 62% de la matrícula corresponde a colegios de Humanidades Modernas.

DISTRIBUCION DE LA MATRICULA EN EL CICLO DIVERSIFICADO 1983-84

Humanidades Modernas	155.068	62%
Técnicos	89.805	36%
Normales	4.911	2%
TOTAL	249.814	100%

Fuente: Estadísticas de la Educación M.E.C. (1985)

El impulso dado a la educación media técnica en estos últimos años, bajo el enfoque de diversificar este nivel hacia la formación de recursos humanos de carácter intermedio -técnicos industriales y agropecuarios-, no ha dado los resultados esperados. En la actualidad existen alrededor de 300 planteles industriales y agropecuarios, número que resulta insuficiente para las necesidades del país.

Reviste especial interés la problemática de los colegios agropecuarios algunos de los cuales se encuentran en zonas urbanas y sin las suficientes ins-

talaciones -espacios agrícolas y maquinaria y una relación alumno-profesor baja.

El ámbito de los colegios técnicos de comercio y administración, son los que han absorbido mayor matrícula y sobre los cuales existen indicios de baja calidad académica.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA DE LOS COLEGIOS TECNICOS

1983-1984

Industrial	14%
Agropecuario	10%
Comercial	76%
TOTAL	100%

Fuente: DET/PROMET, 1986

Lo más preocupante, en el caso de los colegios ligados a los sectores productivos, es la baja capacidad de insertar egresados en el mercado laboral. Según el Ministerio de Educación tan sólo un 10% de los egresados logran insertarse en puestos de trabajo para los que fueron formados. El restante 80% se orienta hacia la universidad, (Promect, 1985).

Es paradójico este tipo de situaciones, ya que sectores empresariales reclaman que en el país lo que hace falta son técnicos intermedios, mientras la oferta no es absorbida por el aparato productivo.

No se sabe si esto se debe a una baja calidad formativa de los egresados, a la existencia de estrategias de formación en las propias empresas, a niveles bajos de remuneración salarial por parte de las empresas o a inadecuación técnica de los es-

tudios frente a necesidades crecientes de especialización.

En este contexto el Ministerio, ha dado cabida a nuevas estrategias como es la creación de colegios humanístico-técnicos, que buscan articular los estudios de bachillerato humanístico (ciencias) con los técnicos, en un solo marco curricular.

1.3 El nivel superior

En el inicio de la década de los setenta, la matrícula universitaria logró tasas de crecimiento que superan el 25% promedio anual. Actualmente no se cuenta con este tipo de información, pero se estima que existen descensos importantes. Esta abrupta expansión ha dado lugar a la masificación de las universidades, cuyo número institucional es excesivo.

Masificación, desvalorización de los estudios, déficits en las instalaciones y equipos y escasez de recursos son puntos críticos de la universidad ecuatoriana.

En las dos décadas anteriores las carreras técnicas absorvieron importantes volúmenes de matrícula, en desmedro de carreras tradicionales como medicina y derecho, pero en la actualidad son carreras como las de ciencias de la educación las que incorporan número considerable de estudiantes, especialmente de población femenina, lo que da cuenta de los procesos de terciarización de la economía.

La política de creación de centros universitarios ha respondido a condicionamientos políticos antes que a satisfacer demandas concretas de profesionales. El país cuenta con más de 20 centros, de los cuales son pocos los que cubren un nivel académico aceptable. Esto causa una grave dispersión de recursos económicos, ya que las principales fuentes de financiamiento provienen del Estado. Incluso algunas universidades particulares, están finan

ciadas, casi en su totalidad con estos recursos.

El modelo de universidad predominante es la de los grandes centros consolidados, que tiende a reproducirse mediante la agregación de facultades que a la postre no logran una unidad institucional con objetivos académicos comunes.

La extensión de títulos es arbitraria. Actualmente en el país se entregan más de 400 títulos, encontrándose que para una misma carrera existe una variedad que dificulta su homologación y expresa la desorientación académica de los centros.

2. Institucionalidad Educativa

Ante la expansión de la matrícula, el aparato institucional de la educación se amplió rápidamente lo que se refleja en la multiplicación centros educativos (jardines, escuelas, colegios, universidades, centros de capacitación, etc.), de dependencias de administración centralizadas (MEC, CONUEP, etc.), y de asociaciones gremiales del personal ligado a la educación (UNE, Asociación de Profesores Católicos, de establecimientos particulares, trabajadores del MEC, de las Universidades, etc.), que expresan una variedad de intereses y enfoques al interior del sistema.

Esta ampliación institucional no ha significado cambios sustanciales en los procesos administrativos, normativos y de supervisión.

El patrón de crecimiento institucional, seguido por el Ministerio de Educación, ha estado marcado por una agregación de dependencias, sin criterios funcionales de integración administrativa ni objetivos comunes dando lugar a un aislamiento entre direcciones y dependencias.

La duplicación y ambigüedad de funciones, la falta de objetivos claros en las distintas unidades técnico-administrativas, la desinformación entre otras, son características predominantes.

En cuanto al ámbito universitario, el crecimiento institucional se asimila al crecimiento del número de centros de educación superior, los que reproducen prácticas burocráticas sobre la base de un sobredimensionamiento de las esferas administrativas.

La articulación entre centros universitarios, y el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), no ha logrado fortalecerse en materias de planeamiento universitario.

3. La enseñanza

Los principales elementos que dan cuenta del tradicionalismo educativo vigente, dicen relación con los métodos de trabajo escolar -del docente y los estudiantes-, con los contenidos que se imparten y con los enfoques que se utilizan en la programación curricular.

En el país, está extendida la práctica del "memorismo", la "repetición" y la "copia" como métodos de trabajo del estudiante. Estos rasgos reflejan e imponen una educación rígida que niega, al menos en lo que dice relación a los niveles primario y medio, el desarrollo del aprendizaje. Estos "métodos" tienen su contrapartida en una pedagogía verticalista, expositiva antes que demostrativa, sin recurrir a la observación y al trabajo colectivo.

En cuanto a contenidos, la educación ecuatoriana no logró adecuarse plenamente a las necesidades que planteó la modernización del país. Los pensums de estudio ampliaron ciertas áreas de conocimientos, especialmente las de las ciencias y la tecnología, pero éstas conviven con áreas (sociales, artísticas y humanas) que no recogen los avances realizados en estos campos del saber.

En general, los estudios que se imparten son desactualizados y los servicios de apoyo que se prestan (bibliotecas, centros de documentación) son inexistentes o deficitarios.

En el caso de la educación primaria, si bien se ha logrado avances importantes en la cobertura, se observa discriminación en cuanto a la capacidad que tienen los sectores sociales recientemente incorporados al sistema (rurales y marginales urbanos), para acceder a una "cultura" escolar impartida con criterios homogéneos. Si el sistema educativo incorporó a una población culturalmente heterogénea, y éste entrega contenidos diseñados para los sectores sociales medios, obviamente se provocan choques que son motivo -en muchos casos- de deserción escolar.

Este último hecho se expresa más claramente en los servicios educativos que se ofrece a la población indígena, donde la práctica educativa se ritualiza y a la postre deviene en procesos de imposición cultural.

Así mismo, la programación curricular no ha alcanzado un enfoque integrador de las diferentes áreas que componen el pensum de estudio. Las asignaturas se dictan de una forma aislada y no toman en cuenta el objetivo final de formación de los estudiantes. El criterio que prevalece es que la educación es igual a adquisición de conocimientos (perspectiva cuantitativa) antes que de formación y desarrollo de capacidades. El área social de actividades prácticas y artísticas son consideradas como "secundarias", lo que limita el desarrollo psico-motriz, expresivo y vocacional de los niños.

3.1 La educación superior

Si bien la universidad incorporó múltiples áreas académicas en las últimas décadas, con especial énfasis en las técnicas y científicas, en ellas ha prevalecido una visión profesionalizante antes de que investigación y de innovación tecnológica. La preocupación central ha sido la entrega de un stock de conocimientos y habilidades que permitan el desempeño de los egresados en los mercados laborales, muchos de estos conocimientos no muy bien desarrollados por deficiencias en las pedagogías utilizadas, falta de un manejo eficiente de información especializada y de oportunidades prácticas de aprendizaje.

Es notorio el bajo número de docentes con dedicación exclusiva a las tareas académicas, la deficiencia en la dotación de laboratorios y más material didáctico, déficit en la dotación de servicios de información como bibliotecas y centros de documentación y ausencia de oportunidades de capacitación y reciclaje para los docentes.

3.2 La formación docente

Uno de los aspectos que incide definitivamente en la calidad educativa es la relativa a la formación docente. En el país existen dos

vías de formación: el de los institutos normales, orientados a la profesionalización de los profesores primarios, y el de las facultades de ciencias de la educación que especializan a los docentes para atender al nivel medio.

Los institutos normales, luego de una serie de modificaciones tanto en su número como en su régimen de estudios, utilizan actualmente un pensum de estudios provisional, ya que no se ha logrado consolidar planes y programas adecuados para este tipo de estudios.

Su enfoque sigue siendo eminente urbano, sin incorporar posibilidades de innovación pedagógica especialmente orientados hacia las zonas rurales.

A pesar de la creación de los normales bilingües en los últimos años, éstos todavía no alcanzan a establecer estrategias apropiadas para la formación de maestros para las áreas bilingües.

En cuanto a la formación de docentes de nivel medio, la multiplicación de facultades de ciencias de la educación y la masificación de las mismas constituye un fenómeno de los últimos años. No se tiene análisis de estos centros pero los rasgos de los egresados permiten apreciar serias deficiencias formativas.

Por último, pese a varios intentos por establecer servicios de capacitación de docente, el Ministerio de Educación no ha logrado institucionalizar servicios de este tipo. La ausencia de oportunidades de capacitación, especialización y reciclaje para docentes en servicio, ha incidido en mantener la baja calidad de estos profesionales.

III LINEAMIENTOS DE POLITICA

La discusión del problema educativo en el país, expresada a través de medios de comunicación, foros nacionales e internacionales, revela una insistencia cada vez mayor sobre el deterioro de la calidad de los servicios educativos en sus diferentes niveles y modalidades. Sin embargo, el problema no ha logrado un tratamiento adecuado ni se ha profundizado en el significado y alcance que tendrían posibles alternativas de solución.

En los niveles oficiales, todavía no se tiene una comprensión integral del fenómeno y sus respuestas han sido coyunturales, parciales y/o declarativas, siendo significativo el intento de institucionalizar una política global de carácter cualitativo con la creación, en el Ministerio de Educación, de la Dirección Nacional de Mejoramiento de la Educación (DINAMED), que tuvo una corta vida, la cual no contó con el respaldo de una propuesta técnica y política para la programación de esta área.

Los presentes lineamientos de política se orientan a actuar sobre los elementos sustantivos del proceso educativo, lo cual no niega la existencia de serios problemas de cobertura y de déficits importantes en la dotación de recursos, especialmente a nivel de la distribución regional del país.

1. Condiciones requeridas

Una estrategia centrada en la calidad educativa se vuelve imprescindible en el momento actual, por tres razones básicas:

- i. la profunda crisis y dislamiento relativo en que se desenvuelve el sistema educativo;
- ii. la competencia de otros medios de socialización (radio, televisión, videos, etc.) que amenazan desplazar al aparato educativo como principal agente de socialización; y,

- iii. la crisis que vive el país exige a la educación cumplir un rol protagónico en propiciar el desarrollo integral del país.

Para esto se plantean algunas condiciones básicas de las cuales las principales serían:

- a) La adopción de un enfoque que integre educación y sociedad. Es decir, descartar una visión excesivamente sectorial de la educación.
- b) Que la estrategia y políticas educativas sean parte a su vez de una estrategia global de desarrollo que combine el impulso a la economía con políticas sociales efectivas (nutrición, salud, promoción de organización).
- c) Las políticas de desarrollo educativo no pueden ser ejecutadas al margen de lo que la sociedad piensa y/o necesita. Por lo tanto, se debe proveer de bases de consenso a la acción educativa y transformar en colectiva.
- d) Los enfoques de planificación no deben concentrarse sólo en la entrega cuantitativa de servicios, sino en garantizar su eficiencia y en la racionalización de los recursos.
- e) Es importante romper con estilo de gestión que privilegia el corto plazo en la toma de decisiones en materia de educación. En este sentido, si bien la oferta de servicios educativos no dejará de tener un alto valor político para las autoridades, es necesario lograr la estabilidad de ciertas líneas de política que garanticen la continuidad de las modificaciones en la calidad educativa que requieren largos plazos de maduración.

2. Objetivos

Una estrategia de esa naturaleza propone los siguientes objetivos generales:

- * Lograr la revalorización del sistema educativo ecuatoriano, a través de la mejoría de los servicios que entrega.
- * Garantizar la efectiva participación de todos los niños y jóvenes a la educación básica, eliminar el analfabetismo y proporcionar oportunidades educativas a la población adulta para que eleve sus niveles de escolaridad.
- * Procurar la integración del sistema educativo, tanto entre los subsistemas no escolarizados y escolarizados, como de los diferentes niveles que conforman la educación regular.
- * Mejorar los mecanismos institucionales de ejecución y planificación de la educación en el país.
- * Optimizar y racionalizar el uso de los recursos económicos, físicos y humanos destinados a la educación.

A. BASES PARA POLITICAS DE EXTENSION EDUCATIVA

1. Educación Básica

A pesar de los avances logrados en la extensión de los servicios de educación básica, todavía subsisten importantes déficits que son prioritarios atenderlos. En la zona rural, concretamente, subsiste un número considerable de niños que no acceden a las escuelas, existen numerosas escuelas unidocentes e incompletas; y, es visible la disfuncionalidad de la escuela al medio, con especial énfasis en las que atienden a las comunidades indígenas.

En las zonas urbanas, si bien se han logrado eliminar la marginalidad escolar, los servicios entregados no satisfacen el cumplimiento de una educación funcional a la población, especialmente en la población marginal-urbana.

1.1 Cobertura

La cobertura educativa dice relación tanto con la creación de plazas para escolares como con la forma en que se realiza la acción educativa. En este sentido y con el propósito de garantizar el mayor acceso a la educación básica, es necesario continuar con las acciones tendientes a eliminar la marginalidad escolar, como es el caso del proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER), que se ejecuta con apoyo del BID y que beneficia a 7 provincias. Otra línea de política, en el campo de la cobertura, debe ser el apoyo al fortalecimiento de las escuelas unidocentes e incompletas de la zona rural, las que deberán ser objeto de una atención especializada en cuanto a métodos, materiales y capacitación docente.

Sobre las escuelas bilingües es importante continuar con su implementación hasta el 6° grado. A nivel preprimario se debe ampliar la capacidad, formar docentes y estudiar alternativas, no formales para poblaciones rurales y urbano-marginales, acompañadas de campañas nutricionales y de salud.

1.2 Recursos

En cuanto a los recursos educativos las políticas educativas deben buscar racionalizar y optimizar las inversiones en construcciones escolares. En este sentido, deben realizarse dos acciones puntuales indispensables.

- i) La investigación física de todos los establecimientos primarios que entregue información sobre la disponibilidad de aulas, letrinas y/o servicios sanitarios, huertos, patios y más espacios complementarios e instalaciones. Esta información permitirá detectar las necesidades y proceder a definir prioridades en este campo.

- ii) Promover la coordinación de las entidades encargadas de ejecución, básicamente DINACE, Consejos Provinciales y Municipios, para orientar las inversiones escolares en función de las prioridades arriba señaladas. Igualmente, la coordinación señalada podrá servir para establecer un servicio de mantenimiento y reparación de los locales escolares a escala nacional, con lo cual se evitará la rápida depreciación de la infraestructura y prolongar su vida útil.

En cuanto a los recursos humanos, es fundamental estudiar mecanismos que modifiquen la actual asignación de profesores a la zona rural. Esta zona recibe, por lo general, a docentes recién egresados de los normales, por lo tanto, sin experiencia para enfrentar medios como el rural. Asimismo, existen muchos docentes sin título, lo cual provoca una concentración de recursos docentes no adecuados para el trabajo en esta zona.

En esta línea, las orientaciones de política deberían lograr estabilizar una planta docente con experiencia y conocimiento de estrategias apropiadas para laborar en el medio rural, la cual debe contar con los estímulos necesarios (económicos, capacitación y apoyo técnico) para garantizar su permanencia en dicha zona.

En cuanto a los recursos didácticos, es conocida la casi inexistencia de estos en las escuelas o, en el mejor de los casos, su disfuncionalidad para medios como el rural. El caso más concreto son los textos, los cuales no recogen contenidos concordantes con el medio socio-cultural donde se aplican. Las acciones estratégicas en educación deben contemplar el establecimiento de unidades de diseño y producción de este material, acorde con las características locales y regionales y promover la autoelaboración de material en las mismas escuelas, que a su vez se convierta en nexo entre escuela y comunidad y contribuya al desarrollo sicomotriz de los escolares.

1.3 Adecuación Escuela-Comunidad

La integración escuela-comunidad constituye una acción fundamental dentro de una estrategia educativa, para lo cual se debe buscar la aplicación de nuevas modalidades de atención escolar y diseño curricular. Ha habido experiencias de innovación de la educación rural, como es el caso de la nuclearización educativa, que no contaron con el apoyo político suficiente para su extensión y perfeccionamiento. Estas experiencias deben servir de punto de partida para impulsar nuevas modalidades que involucren a las comunidades en la escuela, especialmente en la definición de los contenidos curriculares.

Para el establecimiento de estas modalidades (servicios nuclearizados, escuela unitaria u otras), las políticas y programas deberán prever la flexibilización de la administración educativa, cambios en la organización escolar y un nuevo perfil profesional del docente.

1.4 Servicios Complementarios

Dentro de las Políticas de Extensión de la Educación Básica, es necesario recoger acciones destinadas a la población adulta que permanece en condiciones de analfabetismo o que no ha completado el nivel primario. Este grupo poblacional necesita ser atendido prioritariamente en cuanto ello constituye un aporte directo a elevar la productividad económica y a posibilitar mejores oportunidades de vida de los beneficiarios.

En esta perspectiva, es importante la eliminación del analfabetismo, meta con la cual el país se ha comprometido al ser partícipe del Proyecto Principal para América Latina, auspiciado por la UNESCO.

Se debe impulsar la creación de oportunidades educativas para

los adultos con estudios incompletos de primaria, como acción prioritaria en el corto plazo.

B. BASES PARA POLITICAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

La presente propuesta pone especial énfasis en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Esta tarea es compleja e involucra un fuerte apoyo político para su cumplimiento, no sólo gubernamental sino de la misma sociedad o, al menos, de sectores de ella.

El relativo aislamiento del sistema educativo para con la sociedad, al parecer, explica la indiferencia existente de buena parte de los sectores sociales, a pesar de la queja extendida sobre la baja calidad de la enseñanza y el reclamo por su activación, sin que estas manifestaciones alcancen una perspectiva nacional ni características de una propuesta consistente de desarrollo educativo.

La clarificación de un estilo de desarrollo que permita el despliegue de las capacidades nacionales deberá ser un insumo fundamental para definir y organizar, no sólo los contenidos educativos, sino para justificar su pertinencia en el contexto del desarrollo integral del país.

En este sentido, se plantea la necesidad de una amplia campaña de difusión y concientización, para que las modificaciones tengan bases de apoyo más amplias. No es posible -ni recomendable- iniciar la aplicación de una reforma educativa global de una forma inmediata, dado la ausencia de claridad respecto a las medidas concretas a tomarse y de estudios confiables que informen a profundidad sobre la problemática señalada. Se propone un proceso gradual de modificaciones, para lo cual es necesario contar con una propuesta político-técnica integral en la que se definan los objetivos fundamentales, se dimensione el alcance de los cambios necesarios y prevea los impactos que producirán en el sistema educativo.

A continuación se desarrollan algunas líneas de acción que tendrían prioridad para las políticas de mejoramiento educativo.

1. Formación y Capacitación Docente

La actuación del docente se considera fundamental en los procesos educativos. Por lo tanto, gran parte de los esfuerzos para romper con el patrón tradicional de enseñanza deben orientarse hacia el elevamiento de la calidad profesional de este recurso.

- a) Para el efecto, y en primer lugar, los institutos normales deben ser revalorados y convertidos en instituciones de alto nivel de excelencia, para lo cual se hace necesario revisar los pensums de estudios, el patrón curricular vigente, reconocer las disponibilidades de equipos, laboratorios, espacios educativos, centros de documentación, bibliotecas, etc. y evaluar el papel que cumplen las escuelas de demostración y práctica docente.
- b) En el campo formativo propiamente dicho, es necesario avanzar en la estructuración de modelos pedagógicos apropiados a nuestro medio, particularmente para actuar en las zonas rurales. En este aspecto sería un aporte la creación de centros de investigación pedagógica, ya sea en los normales o en las universidades, que tengan como función la tarea de proponer estrategias pedagógicas en base a estudios interdisciplinarios y la experimentación.
- c) En el área de las ciencias, los normales deberían establecer una estrecha coordinación con las universidades para que los futuros maestros puedan acceder a una información actualizada sobre materias tales como matemáticas, ciencias naturales y sociales. Dado los rápidos cambios en el conocimiento contemporáneo, esta coordinación es imperiosa para evitar la dogmatización y la esquematización del conocimiento.
- d) En cuanto a la formación de maestros para el nivel medio, se requiere de una evaluación de las Facultades de Ciencias de

la Educación, en cuanto a la formación que entregan y a los recursos con que cuentan y su calidad. Igualmente en este nivel, la coordinación con las facultades de ciencias es importante para que los maestros de colegios puedan actualizarse en las áreas de su competencia profesional.

- e) Una acción inmediata debe ser el establecer mecanismos de formación de docentes para los Colegios e Institutos Técnicos de nivel medio. Actualmente no existen servicios de esta naturaleza, lo que explica buena parte de las deficiencias académicas de estos centros educativos. En este sentido, se requiere un docente con gran solvencia en el conocimiento de ciencias, de los ámbitos empresariales, laborales y sobre el uso pedagógico de equipos y maquinaria.
- f) En el ámbito de la capacitación docente, en el país han existido algunas experiencias para institucionalizar este tipo de servicios (por ejemplo la creación del INACAPED, ahora la DINACAPED). Sin embargo, no han tenido el éxito esperado. En el momento actual, la capacitación al docente constituye un medio útil para solventar, en el corto plazo, algunas deficiencias formativas y de perfeccionamiento del docente en servicio. Por lo cual, sería importante consolidar un servicio nacional de capacitación que se base en un estudio detallado de necesidades a escala regional o provincial y brinde ayudas complementarias como información, divulgación de literatura especializada, participación en eventos de discusión, etc., especialmente a los profesores primarios que laboran en las zonas rurales y sin título.

A nivel universitario también se requiere implementar cursos de capacitación profesional a los docentes en materias pedagógicas y didácticas, adecuadas a las distintas especialidades profesionales de este nivel.

- g) Por último, en materia de recursos docentes, las políticas educacionales deben buscar establecer una supervisión educativa que se convierta en un verdadero apoyo técnico pedagógico al docente. Esta área debe contar con un recurso humano especialmente preparado para este tipo de tareas y con un número suficiente de supervisores que permita una atención eficiente a los planteles en todo el territorio nacional.

2. La Organización de los Estudios

El marco curricular deberá ser también modificado en los aspectos que tienen que ver con los pensums de estudios para los niveles pre-primarios, primarios y medio.

- a) Si bien deben ser revisados los planes y programas de estudio, la carga horaria y las respectivas guías para el docente, el esfuerzo debe concentrarse en lograr una integración horizontal y vertical de las diversas asignaturas. Las políticas deben orientarse hacia una visión integrada de las áreas de conocimiento que se imparten en cada grado y curso, así como, garantizar una secuencia adecuada de los estudios a lo largo de la vida estudiantil, evitando repeticiones y desperdicio del tiempo de trabajo escolar. Por otro lado, es importante buscar una actualización de los contenidos, evitando sobre todo la excesiva esquematización y dogmatización de los estudios. Esto es válido tanto para las áreas de estudio del medio, como en las de ciencias. En esta última, el propósito colateral es estudiar la posibilidad de establecer líneas de aprendizaje orientadas a la iniciación científica desde los primeros tramos educativos, incorporando actividades prácticas y de observación directa. En este ámbito, además, se vuelve cada vez más importante recoger los valores culturales y sociales de cada una de las regiones y zonas del país en los contenidos que se imparten, especialmente en las verbalizaciones docentes, tareas escolares y en los textos y más material didáctico.

- b) Especial énfasis tienen áreas que tradicionalmente son marginales a la actividad escolar, estas son las artísticas, recreativas y participativas. Estas deben ser revaloradas en función del aporte que ejercen sobre la socialización y creatividad infantil y juvenil. El objetivo es lograr un desarrollo emocional e intelectual superior de nuestros escolares y estas áreas pueden contribuir en este sentido, para lo cual hay que configurar líneas de fortalecimiento de materias como asociación de clase, educación física, deportes, educación musical, etc., apoyadas con actividades de recreación masivas que busquen el contacto con la naturaleza.

- c) En los tramos educativos superiores -ciclos diversificados y universitario- vinculados a la formación de los recursos humanos, es importante estudios a profundidad de las necesidades (presentes y futuras) de profesionales en el país, que permitan estructurar perfiles profesionales adecuados, definir nuevas especialidades de estudio y depurar los pensums de estudios en cada una de las carreras. Depuración que supone la ampliación de las oportunidades prácticas de aprendizaje para los estudiantes, en colaboración con las mismas empresas para el adiestramiento de los egresados en los propios ámbitos laborales. Esto último es válido especialmente para las carreras técnicas especializadas.

- d) En el ámbito de los estudios superiores, los pensums de estudio deben dar cabida a estrategias formativas para investigadores y técnicos que se orienten a la innovación tecnológica. En este aspecto, las políticas universitarias han iniciado un apoyo a actividades de investigación. Sin embargo, no existe todavía una capacidad institucional para formar investigadores ni para orientar las investigaciones de una forma ordenada y coherente con las necesidades del desarrollo nacional.

En esta línea, al parecer es recomendable la creación de Facultades de Ciencias, las que se conviertan en unidades recep

toras de las ciencias básicas (física, matemáticas, biología, etc.) con un alto nivel de excelencia y que, a su vez, sean referentes obligados para la formación académica fundamental en las diversas áreas del conocimiento profesional y científico.

3. Los Métodos de Trabajo Escolar

El abuso de prácticas escolares como la memorización y la copia son un rasgo generalizado en la enseñanza ecuatoriana. La repetición, memorización y la copia reflejan, en toda su magnitud, un enfoque tradicional del quehacer educativo. Estas técnicas, operan como discriminadoras entre forma y contenido, donde los aspectos formales son sobredimensionados (evaluaciones escolares) en detrimento del aprendizaje propiamente dicho, de contenidos, de habilidades y métodos de razonar.

La utilización de las técnicas antes señaladas están articuladas a un tipo de educación poco participativa, pasiva y centrada en el profesor, lo cual, en los casos más extremos, ha llevado a una ritualización del acto de enseñar, donde el profesor "hace como que enseña y el alumno hace como que aprende".

- a) Las políticas educativas en este campo deben plantearse como objetivo el aprendizaje de los escolares, como un proceso de desarrollo de capacidades antes que como imposición de contenidos y formas de comportamiento. En este marco, el maestro debe convertirse en un animador y orientador de los aprendizajes, donde el trabajo colectivo, las actividades prácticas y la observación (y experimentación) deben prevalecer en todos los niveles educativos.

4. La Orientación Educativa y Vocacional

Un aspecto que requiere especial atención es la formación integral de los estudiantes. En este ámbito, como se dijo, el apren

dizaje no sólo comporta adquisición de conocimientos y destrezas manuales e intelectivas, sino formación de la personalidad.

Aquí se debe contar con el apoyo de la Orientación Educativa, ejercida por profesionales calificados que asesoren tanto a profesores, como a padres de familia para lograr que los niños alcancen un nivel de desarrollo adecuado y puedan ser atendidos, oportunamente, en casos de dificultades de aprendizaje que frecuentemente se presentan.

- a) El Ministerio de Educación deberá implementar programas de orientación vocacional para todos los establecimientos con profesionales de diversas disciplinas, especializados en este tipo de asesoramiento y promover mecanismos de ayuda a estudiantes (becas, por ejemplo) que expresen condiciones para realizar determinado tipo de estudios, particularmente de carácter técnico-científico.

Un seguimiento vocacional de los estudiantes permite contar con un medio idóneo de selección de la clientela de los colegios técnicos, evitando los altos índices de deserción en los primeros cursos de estos establecimientos y como pauta importante para los ingresos a las diversas especialidades universitarias y otros centros de estudio (conservatorios, Normales, etc.).

C. BASES PARA POLITICAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Un esfuerzo por llevar a cabo políticas de extensión y mejoramiento de la enseñanza, implícitamente plantean ajustes en la base institucional de la educación. Aquí nos referiremos a ciertos aspectos institucionales que las políticas educativas deberán tomar en cuenta para lograr el éxito de las bases antes dichas.

1. Integración del Sistema Educativo

Se señaló en la problemática la desarticulación existente entre el nivel superior y el resto de niveles del sistema educativo escolarizado. Asimismo, la falta de coordinación de la educación no escolarizada con la escolarizada y la falta de una visión del conjunto educativo que ampara a la formulación y ejecución de las políticas educativas.

- a) En el mediano plazo, esta desarticulación debe ser corregida mediante la creación de instancias de coordinación entre subsistemas educativos, como pueden ser unidades técnico-administrativas especialmente dedicadas a esta tarea. Pero sobre todo, debe crearse una comisión o Consejo de alto nivel, en el cual participen los representantes de los diversos organismos que tengan competencia en acciones educativas (Ministerio de Educación, Universidades, Ministerio del Trabajo, etc.), pudiendo, eventualmente, además, colaborar representantes de los sectores productivos, opinión pública, sectores indígenas, laborales, etc.
- b) El propósito de tal entidad sería la de aprobar las políticas educativas, orientar la ejecución de las mismas y tomar decisiones fundamentales en el campo educativo. Es decir, una instancia que opere desde una perspectiva global, se responsabilice de lograr la armonía del sistema educativo y garantice la ejecución coherente de políticas de mejoramiento.

2. El Desarrollo Administrativo y Organizacional

Muchos de los obstáculos para la aplicación de políticas de innovación radican en la persistencia de patrones administrativos tradicionales. Se requiere de una revisión integral de los procesos técnico-administrativos, tanto a nivel de los mismos establecimientos como de las entidades centrales de la administración educativa.

- a) El Ministerio de Educación requiere de un replanteo de su organización, ya que su "gigantismo" institucional y la complejidad de los procesos burocráticos atentan a la buena marcha de la educación. Deberá contemplarse una organización funcional para atender a cada uno de los niveles educativos; que se definan con precisión las competencias y funciones de cada una de las direcciones, departamentos y unidades; lograr la coordinación intra-institucional y, sobre todo, revalorizar el papel de las instancias técnicas de planeamiento de la educación.

Este último aspecto es fundamental, es necesario fortalecer a la Dirección de Planeamiento, la que debe concentrar toda la información educativa; tener capacidad de formular planes, proyectos y programas; realizar el seguimiento y evaluación de los mismos; y orientar técnicamente los procesos educativos, sea a nivel cuantitativo como en aspectos de calidad.

- b) En relación a la educación universitaria, igualmente es importante el fortalecimiento de una unidad de planeamiento universitario en el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas. A su vez, a nivel de centros de estudios, se hace necesario la revisión de las formas de organización y de procesos administrativos, requiriéndose particularmente el reforzamiento de las unidades de planeamiento universitario para que se conviertan en centros de ordenamiento físico y académico de cada centro, y promuevan planes de desarrollo integrales, acorde con las regiones y áreas donde actúan.
- c) Por último, los estilos de gestión y trabajo técnico deben propender a superar la improvisación en la aplicación de las políticas educativas. La evaluación a profundidad de proyectos y programas llevada de una forma sistemática, al igual de las políticas, constituye un insumo básico para poder orientar las decisiones futuras y lograr un constante enriquecimiento

institucional en procura de consolidar una perspectiva nacional de nuestra educación. Por otro lado, la experimentación es un instrumento que provee de elementos para el éxito de las acciones, aspecto este que no es utilizado a cabalidad y que debe ser contemplado especialmente para la formulación de propuestas de mejoramiento educativo.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
