

ILDIS - BIBLIOTECA
Casilla 17-03-387
Quito - Ecuador

Cuadernos Foro Social N° 2

POLITICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL

Octubre de 1993

PRESENTACION

Este segundo número de la serie FORO SOCIAL recoge las ponencias que se presentaron en la reunión que trató el tema: **Políticas sociales y sociedad civil**. El objetivo de insistir en estas reflexiones no es casual. Gobiernos e instituciones -hasta hace poco escépticas de "lo social"- exhiben hoy un gran interés en el tema. Las modas en ciencias sociales, generalmente están desprovistas de solidez en cuanto a la articulación de esa "moda" con los complejos problemas sociales, a menudo, extremadamente persistentes.

En este caso, el papel concreto de las políticas sociales cambiará según éstas se enmarquen en un ámbito democrático o autoritario; según la valoración de la opinión de los propios supuestos beneficiarios en el diseño, participación y seguimiento de las acciones; según el grado de articulación entre lo social, lo económico y lo político.

El documento contiene las ponencias de los expositores en ese evento. En una perspectiva general, José Sánchez Parga, director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la PUCE, es autor de **Estado, sociedad civil y políticas sociales: un modelo para construir**. El título, sin duda, sugiere el estado de la cuestión.

En una perspectiva de descentralización se solicitó al Capítulo latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y poderes locales (IULA) una visión de las políticas sociales desde la perspectiva municipal. A nombre de esa institución, a la que reiteramos nuestros agradecimientos, Simón Pachano presentó el texto **Municipio y políticas sociales** que también se reproduce en este cuaderno. Como información complementaria en este tema se reprodujeron dos capítulos del documento **Manual de Gestión municipal** editado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile. Esperamos que ayude a la reflexión en este tema.

En fin, lo que hacen o pueden hacer las organizaciones gubernamentales en el marco general de las políticas sociales fue también motivo de la reflexión del evento. Santiago Quevedo planteó el tema con su ponencia: **Aportes al análisis y definición de políticas sociales a partir de la experiencia de trabajo de una ONG: la Fundación Esquel-Ecuador**. Este trabajo también forma parte del presente documento.

A los autores y organizaciones participantes, así como a los asistentes al seminario, nuestros agradecimientos y esperamos que sigan acompañándonos en los próximos foros sociales.

Peter Schellschmidt
Director ILDIS

ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y POLITICAS SOCIALES. UN MODELO PARA CONSTRUIR

J. Sánchez-Parga *

Introducción

Pensar el triángulo ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y POLITICAS SOCIALES, supone enmarcar dicha problemática en : a) los actuales procesos de "reforma" y "modernización" estatales; b) las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la cual en parte trata de consolidar su autonomía y autoregulación, pero que, por otra parte también, se encuentra afectada por la crisis de desarrollo y crecimiento económico, por las políticas de ajuste y estabilización; c) una redefinición de políticas sociales muy condicionada por los fenómenos precedentes, y ante todo muy sobredeterminada tanto por los límites fiscales como por las urgentes demandas que surgen desde la sociedad civil sobre el Estado.

A partir de este planteamiento general y preliminar nos proponemos abordar estas tres cuestiones, Estado, sociedad civil y políticas sociales, enfocando cada una de ellas en relación con las otras dos. Ya que si el Estado representa un modo de articulación entre la sociedad civil y las políticas sociales, la sociedad civil a su vez es un modo de articulación entre el Estado y las políticas sociales, como éstas entre el Estado y la sociedad civil. Modos y momentos de articulación, que están constantemente rearticulándose de acuerdo a los distintos procesos y condiciones por los que atraviesa la sociedad nacional.

Si la puesta de moda de un concepto o su caída en desuso son siempre significantes, más significativo resulta el empleo sustitutivo de un concepto por otro. Esto ha ocurrido, en el transcurso de la última década, con las políticas sociales. Su interés por ellas corresponde si no a la pérdida de interés por la idea de desarrollo, sí al menos a una suerte de deflación sobre las actuales perspectivas de desarrollo y de crecimiento económico en países como el Ecuador. Hoy incluso las políticas sociales tienden a reducirse a programas sociales, cada vez más "focalizados" en cuanto a sectores y contenidos de intervención, y cada vez más "compensatorios" de los efectos de las políticas económicas del Gobierno.

Tanto las políticas de desarrollo como los políticas sociales y aún los programas sociales hacen referencia a un Estado interventor y productor de "lo social", que hoy se encuentra en crisis tanto como modelo de Estado cuanto por los serios

constreñimientos fiscales. Dicha crisis afecta en el Ecuador a un Estado que no logró un crecimiento endógeno sostenido, ni consiguió un desarrollo suficiente de la sociedad, capacitándola para una amplia participación económica, política y cultural, y para una plena autonomía y autoregulación respecto de sus funciones intervencionistas.

Pero se trata además de un Estado que creció y se complejizó sin modernizarse, que lejos de proporcionar al gobierno la "inteligencia del poder" se convirtió en un aparato disfuncional para la misma gubernamentalidad; por todo ello el Estado ecuatoriano encuentra serias dificultades para emprender su propia reforma y modernización¹.

Esto que podríamos considerar como un déficit de sociedad civil ofrece otros aspectos complementarios: por un lado, la sociedad civil como tal no se expresa completamente en el Estado, el cual sigue representando prioritariamente determinadas fuerzas y sectores de ella; por otro lado, este mismo Estado se encuentra requerido a ejercer un modo de acción diferenciado, que en parte contribuya a seguir produciendo "lo social", y en parte, libere la autonomía y autoregulación de una sociedad civil que se autoproduzca o se reproduzca por sí misma.

No es por ello casual, que en las actuales circunstancias, muy condicionadas aunque no determinadas por el modelo neoliberal, asistamos a una transformación del Estado keynesiano, desarrollista o benefactor, precisamente cuando la "modernización" del Estado comporta no sólo la disminución de su volumen sino también la reducción de su masa específica, de su presencia y acción, que la idea de sociedad civil adquiere un nuevo protagonismo en los actuales procesos de democratización. Como si el repliegue del Estado en la interpretación y conducción de dichos procesos cediera el puesto a la sociedad civil².

¹. Ante el hecho que después de un año de gestión el actual gobierno no haya conseguido tras vicisitudes y forcejeos la aprobación de una Ley de Modernización del Estado, cabe preguntarse si el Estado necesita de un ley para modernizarse y en qué medida puede lograrse una modernización por decreto de ley; aunque también se podría objetar que tal aplazamiento de la ley responde a una resistencia pertinaz tanto del Estado como de la sociedad a la modernización.

². Las nociones de Estado-keynesiano o Estado-providencia tienen un efecto reductor para la comprensión del Estado, y obliteran las dimensiones fundamentales para el análisis del Estado contemporáneo. La expresión Estado-regulador no significa que el Estado es, de hecho, el centro principal de regulación social y económica; y por otra parte, la idea de Estado liberal o no

Sin embargo, en el caso ecuatoriano, como en el de la mayoría de los países de Am. Lat., la sociedad civil más que preceder la formación de los Estados nacionales ha sido el producto de la acción estatal. Ello obliga a una serie de consideraciones teóricas y de propuestas prácticas sobre la actual transformación del Estado y sobre los determinantes sociales de las políticas públicas; lo que significa tener en cuenta que la acción de Estado no puede ser analizada como una dinámica de aparato autónomo, unilinear, monolítica y fija, sino pluralista, cambiante, incluso contradictoria y sujeta a una causalidad múltiple de diversos factores. Ello supone también que el orden estatal no puede disolverse en el orden de las relaciones sociales; y que aún inscrito en este orden, el Estado puede y debe sustraerse a los determinismos sociales para actuar en función de objetivos propiamente estatales y societales.

Las políticas públicas reflejarán por consiguiente el modo de articulación, en continua tensión y transformación, entre el orden del Estado y el orden de las relaciones sociales, traduciendo el carácter cambiante y complejo de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Esto cuestionaría un tipo de análisis y de propuestas que pensarán las relaciones Estado / sociedad en términos de disyunción y exterioridad, no considerando más que la alternativa autonomía / fusión; por el contrario, se requiere concebirlas en términos de interpenetración constante.

En tal sentido, las políticas sociales aparecen en función de los sistemas de mediación por los cuales los intereses sociales ejercen una presión sobre el Estado. Ahora bien, cuando la presión de las fuerzas sociales sobre el Estado se muestra débil, las intervenciones de éste deben ser aclaradas por las nuevas formas de articulación, que se desarrollan entre el sistema administrativo y su entorno social.

Menos Estado y más...

Tras el imperativo del proyecto neoliberal de un "Estado mínimo"³, en el Ecuador y bajo el actual Gobierno, la transfor-

intervencionista resulta impropia, ya que un tal Estado nunca ha existido de hecho (Cr. G. Boismenu, "Le réaménagement de la régulation technicienne de l'Etat", en L. Maheu & A. Sales, La recomposition du politique. L'Harmattan, Paris, 1991).

³. Fórmula teorizada y divulgada por el ideólogo de Harvard, Robert Nozick, Anarquía, Estado y Utopía, FCE. México, 1988.

mación del Estado ha sido planteada en los términos del convencional binomio de "reforma" y "modernización". Aunque ambas propuestas se hayan formulado dentro de un programa neoliberal y en el marco de políticas de ajuste y reestructuración, parece necesario comprender la doble propuesta como parte de un proceso socio-político más profundo, arraigada en la dinámica estatal y societal de una transformación necesaria, y distinguiéndola de las improntas neoliberales, que de hecho la marcan.

Estas tienden a resolver la "reforma" en una reducción del volumen de los aparatos públicos y su desburocratización, y la "modernización" en las privatizaciones tanto como en trasladar la función reguladora del Estado hacia el mercado. Pero en cambio no se presta la misma importancia a la descentralización y la participación de la sociedad civil en el desarrollo nacional.

El imperativo de "menos Estado" no conlleva necesaria, directa y mecánicamente "más gobierno", ya que el mismo Estado puede representar o convertirse en el principal obstáculo para desarrollar la capacidad de gobernar. A esta situación ha contribuido una determinada concepción de políticas sociales, que aumentando el peso y volumen del Estado dificultaron su capacidad de producir el poder de gobierno.

El cambio que supone pasar de menos Estado a más gobierno, no debe operarse en los términos simplistas y funcionales de "reducir el Estado" considerando que ya de esta manera facilita o aumenta su capacidad de gubernamentalidad. Esto podría dar lugar a un Estado no más pequeño sino más débil e incapaz de producir el poder necesario para gobernar. Una tal reducción del volumen del aparato de Estado, que lejos de provocar una implosión de poder desarrolle simultáneamente su capacidad de gobierno, deberá realizarse modificando sus formas de gobernar. Y es precisamente en este proceso, en el que las políticas sociales desempeñan un papel clave.

En esta perspectiva se trata de implementar políticas públicas, que no generen un aumento y complejización del aparato estatal, con una dinámica verticalista y de carácter clientelar, sino que den lugar a un nuevo modo de organización del Estado y sobre todo de sus relaciones con los ciudadanos. De esta manera las demandas sobre el Estado se reorientarán hacia la misma sociedad civil, y se redefinirá una participación ciudadana que no se limitara a participar en el Estado (aparatos o programas) sino que fuera parte de su participación política.

Si bien "reforma" y "modernización" aparecen como imperativos asimilables y en cierta medida correspondientes, resulta obligado distinguir ambas nociones, y tanto sus presupuestos como sus alcances. Mientras que la "reforma" hace referencia a un cambio en el modelo de Estado, a un nuevo modo de articulación con la sociedad civil, más acorde con las actuales transformaciones

socio-políticas y, muy en concreto, con una mayor democratización de la sociedad y del mismo Estado, la "modernización" se refiere más bien a la efectividad estatal en términos de eficacia y de eficiencia.

Obviamente, los dos aspectos de reforma y modernización se encuentran recíprocamente relacionados, si son pensados con coherencia, y aunque tienen componentes y orientaciones distintos, convergen hacia una resituación del Estado respecto de la sociedad, menos circunscrito e inscrito en ella y más articulado con ella, superando la interdependencia o interpenetración que supuso la estatalización de la sociedad y la socialización del Estado.

Hay que impedir que la reforma y modernización estatales se operen de acuerdo a una teoría minimalista del Estado que a su vez comporte una teoría minimalista también de la sociedad; ya que incluso según la clásica teoría liberal, el Estado puede ser "modesto y moderno" sólo en una sociedad civil sólida y madura. En tal sentido, una propuesta de reducción del Estado en condiciones de una sociedad civil débil, poco consolidada y cohesionada (no suficientemente autónoma y autoregulada), tendría consecuencias desastrosas, las cuales sólo podrán ser atajadas con un modelo de transformación del Estado y de su rearticulación a la sociedad civil muy orgánico (económicamente equilibrado y políticamente pactado), y que se orientara precisamente al desarrollo y consolidación de la sociedad civil. En tal contexto la redefinición de políticas sociales puede desempeñar un papel tan axial como estratégico.

Esto podría dar lugar a un modelo de articulación constructivo, que se tradujera en la fórmula de "menos Estado y más gobierno, menos Estado y más sociedad civil, menos Estado y más democracia".

Tal plateamiento comporta una doble dimensión respecto de la gubernamentalidad estatal y de la governabilidad societal.

En cuanto al primer orden, el Estado está llamado a ejercer un modo particular de participación en la regulación de los sistemas socio-económico, político y cultural, al mismo tiempo que actúa como exponente de la cohesión social.

El nuevo modo de articulación entre Estado y sociedad civil se juega, en un primer plano, a nivel de las relaciones entre proceso económico/tecnológico y marco socio-político; en otras palabras, entre, de un lado, el régimen de acumulación y regulación, y de otro lado, el modelo de redistribución.

⁴. Cfr. Michel Crozier. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, FCE., México, 1989.

Dentro de este esquema, el modo de regulación aparece como pieza clave y de mediación articuladora, ya que remite al conjunto de formas institucionales, valorativas y normativas, que garantizan la compatibilidad de los comportamientos en el marco de la acumulación en conformidad con el estado de las condiciones de la sociedad civil y de las relaciones sociales a su interior; principalmente de la relación capital/trabajo.

En un segundo plano, un reordenamiento de la gubernamentalidad del Estado habrá de traducirse en una integración de la política económica y la políticas social. Ya que la creciente separación de las políticas económicas de las políticas sociales es el resultado de la también creciente autonomía de aquellas y del papel regulador que se les atribuye en la definición de éstas. Siendo esto mismo la consecuencia de la autonomía que ha adquirido lo económico respecto de lo político.

Tal relegamiento de lo político, que afecta directamente la gubernamentalidad del Estado, repercute también en la constitución y consolidación de una sociedad civil, que tiende a desagregarse al perder el eje de su relación con el Estado, como veremos más adelante.

De otro lado, las nuevas competencias del gobierno estatal requieren una articulación de los distintos subsistemas sociales, donde sólo el político puede ejercer las funciones de distribución; ya que, en primer lugar, sólo el subsistema político es el único capaz de producir mandatos generales e imponer legítimamente la coerción a los diferentes sectores y subsistemas de la sociedad; en segundo lugar -razón de lo precedente-, el poder político es en cierta medida quien mejor expresa los proyectos colectivos de toda la sociedad; y en tercer lugar, sólo el poder/subsistema político es capaz de asignar roles de participación en los subsistemas social, económico, político y cultural.

El control de la economía por la política, además de fundarse en un principio de economía política no puede prescindir del presupuesto de hecho y del marco normativo de la democracia. En primer lugar, aunque convencionalmente considerado como un lugar y un modo para producir bienes o cosas, la economía produce en realidad, y ante todo, personas, individuos y grupos, los cuales se constituyen como actores económicos en la sociedad, y desarrollan sus necesidades, capacidades y poderes, su conciencia e ideologías en razón de formas de producción, apropiación y consumo económicos. Tal alcance político de la economía no puede quedar exento del gobierno político de la sociedad, ni por ello de una democratización de la misma economía, ya que las responsabilidades políticas y democráticas representan el único método por el cual una sociedad puede llevar a cabo opciones racionales concernientes

al desarrollo individual y colectivo⁵.

En consecuencia, todas las razones y procedimientos para lograr por parte del Estado una integración de las políticas económicas y las políticas sociales no pasan de ser simples declaraciones de principio o de buenas intenciones, mero wishfull of thinking, si dicha integración de lo económico y lo social no se encuentra atravesada por una integración de la economía y la política. Puesto que tal integración de los tres subsistemas es el que ordena el modo de articulación Estado/sociedad civil; integración, por consiguiente, que no tiene, ni debe tener, lugar sólo en el Estado sino en la misma relación Estado/sociedad, ya que también en ésta deben encontrarse integrados dichos subsistemas.

El Estado moderno dispone de un procedimiento político y económico, a través del cual instrumentar y poder expresar el desarrollo colectivo de la sociedad civil, su cohesión y solidaridad internas: el régimen de impuestos o de tributación fiscal. Por medio del sistema tributario el Estado regula en una sociedad el modelo de acumulación y el modelo de distribución, el orden del capital y el orden del trabajo, la libertad privada y la igualdad social⁶.

El régimen impositivo representa un mecanismo de orden político, vinculador, de competencia estatal y de corresponsabilidades societales, que regula las diferencias económicas para garantizar las igualdades sociales, permitiendo el desarrollo armónico y pacífico de la sociedad civil. El impuesto tiene el doble efecto de: a) generar y sancionar el sistema de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos (y en tal sentido debe ser

⁵. La política sin la sociedad es una amenaza tanto para la una como para la otra: para la política, ya que toda relación entre el individuo y el Estado se convierte en una búsqueda económica para satisfacer necesidades privadas; y para la sociedad, porque se disuelven los vínculos morales entre individuos y grupos, los únicos capaces de atenuar una competencia encarnizada por los recursos.

⁶. "La producción y el 'reparto' del producto social no son más que dos aspectos de un único y mismo procesos, que afecta simultáneamente estos dos fenómenos" (J. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy. Allen & Unwin, Londres, 1942: 240). Y a continuación Schumpeter señala que cuando la distribución no responde a la misma lógica y automatismo de la producción es necesario una acción política, que rearticule ambos aspectos del proceso social.

universal a toda la sociedad)⁷; b) impedir que las diferencias económicas afecten hasta tal punto las desigualdades sociales, que destruyan no sólo el vínculo y cohesión de la sociedad civil sino también su desarrollo sostenido.

En razón de esto es posible refundar las políticas sociales en un sistema fiscal basado a su vez en un régimen tributario, que haga del Estado un mediador y organizador de un orden redistributivo, que se genera desde la misma sociedad civil, y que por sí misma desarrolla una solidaridad equitativa entre todos los ciudadanos. En tal sentido el Estado no es más que un mediador entre el sistema de contribución y el sistema de distribución; este se genera en aquel.

La tributación fiscal no sólo produce un modo de articulación transparente y fluida en las relaciones Estado / Sociedad, sino que también se constituye en un doble principio económico-político de dichas relaciones.

Por una parte imprime al Estado un nuevo modelo de "producción de sociedad" al descargarlo de funciones y actividades ajenas al gobierno de Estado. Al dejar de inmiscuirse por todos los poros de la sociedad; al abandonar su protagonismo como patrón/empleador (una cosa es "colocar" gente y otra muy distinta es generar empleo), como productor, comprador, vendedor, empresario e inversionista; al descargarse de las tareas inmediatas en cuanto educador, médico, prestamista; y en fin, al sustraerse como antagonista de todos los conflictos y como acreedor de todos los reclamos y necesidades de la sociedad, el Estado podría desempeñarse en el ámbito y funciones específicos de gobierno, regulando el sistema socio-económico, planificando el desarrollo de la sociedad, reforzando la cohesión social y desarrollando esa inteligencia del poder que tanto ha faltado al Estado nacional⁸.

⁷. El principio fundamental de todo sistema de impuestos, según el cual quien más tiene y quien más gana más tributa, no debería admitir excepción en ningún caso, y ni siquiera en el caso de los que menos tienen. Y esto último por dos razones: a) es la condición para fijar estricta y proporcionalmente el impuesto de los que más tienen; b) es el fundamento que garantiza las obligaciones distributivas del Estado y los correspondientes derechos de la sociedad civil. Como veremos más adelante esto modifica la representación y percepción de las "políticas sociales" del Estado que dejan de ser ofertas (electorales) o benevolencias del gobierno para convertirse en derechos ciudadanos y obligaciones estatales.

⁸. Nuestros Estados caricaturales están constreñidos a calcular el presupuesto nacional en base a los barriles de petróleo extraídos y a los precios del barril en el mercado internacional; y si fuera necesario aumentar el ingreso fiscal en el transcurso

Por otra parte, así reducidos sus tradicionales modos de intervención, el Estado podrá centrar (y descentralizar) su acción específica de gobierno, entendiendo por gobierno una organización política del funcionamiento del Estado y no una manera de dirigir las conductas de los ciudadanos y de los diferentes grupos y sectores sociales, a la manera del Estado premoderno (siglos XVI - XIX), cuando gobernar era producir sociedad, abrir campos de posibilidades, inaugurar y mantener un espacio público y de acción colectiva.

Por gobierno se entiende hoy a todos los dispositivos y condiciones estatales para que "la producción de sociedad" sea "producto de la misma sociedad" (P. Bourdieu). En definitiva, el gobierno estatal habrá de fundarse y orientarse en "incrementar la capacidad de la sociedad para intervenir sobre sí misma" (Touraine, 1978: 10); y de manera muy particular, en conjugar los constantes y cambiantes equilibrios y tensiones entre iniciativas privadas y solidaridades colectivas.

Esto mismo supone por parte del Estado (que deje de ser providencialista tanto como antagonista), convertirse en exponente de los pactos sociales, propiciador de una cultura de la negociación y de los consensos, de una pacificación civil y una civilización de la política y del mismo conflicto, y en definitiva de una lenta gestación de solidaridades, que tejan la sociedad y configuren un desarrollo y proyecto colectivos.

Una sociedad más civil y políticas más sociales

La "sociedad civil" se ha puesto de moda. A ello han contribuido: a) la corriente neoliberal, desde su clásica versión inglesa más economicista, que la reduce al ámbito de lo privado y del mercado, hasta las versiones que la piensan tanto independientemente del Estado como en relación con él; b) los procesos democráticos y de democratización, que -en la línea de más democracia gobernada y menos democracia gobernante- hacen de la sociedad civil un protagonista político y un escenario de constitución de ciudadanías, donde se articula lo público y lo privado.

El concepto de "sociedad civil" ofrece tres niveles de dificultad analítica: el primero traduce las complejas relaciones entre Estado y sociedad, en la cual aquel se imbrica, y que en parte han sido reflexionadas más arriba; el segundo tiene que ver con la serie de interpretaciones teóricas, que en el transcurso de los últimos siglos (pero ya desde la obra clásica de Adam Ferguson,

del año se devalúa la moneda, para que el número de dolares por barril se convierta en mayor número de sucres.

An Essay on the History of Civil Society, Edimbourg, 1767) se han elaborado acerca del tema, y a los que esquemáticamente nos referimos a continuación; el tercero se refiere al trabajo de pensar la formación de una sociedad civil como la ecuatoriana en su estado actual, tarea a la que dedicamos este capítulo, enfocando la problemática de las políticas sociales.

*

*

*

La principales teorías particulares sobre la sociedad civil suelen limitarse a resaltar su diferencia y relación respecto del Estado. Mientras que una interpretación más dualista diferencia Estado y sociedad civil, otra piensa las dos realidades en términos de interpenetración; ambas concepciones bipolares resultan, sin embargo, insuficientes para dar cuenta del carácter estatal de la sociedad civil y del carácter social y sociológico del Estado moderno⁹.

Un ulterior y más amplio desarrollo de esta problemática tendría que trabajar las formas y niveles de internalidad y externalidad que rigen cada modo y momento de la articulación Estado-sociedad civil.

En cualquier caso, los estudios actuales sobre sociedad civil no resaltan con el mismo énfasis y claridad el aspecto de integración socio-política constitutivo de la sociedad civil, que suponen la estructura de relaciones sociales a su interior, el vínculo social que la integra, la articulación de lo público y lo privado, su proyecto o desarrollo colectivo, el alcance político o cívico que posee la organización social¹⁰. Son precisamente estas características las que plantean un problema en el caso de la actual sociedad civil ecuatoriana, cuya formación civil no aparece suficientemente desarrollada.

Estas limitaciones de lo civil se traducen en dos defectos fundamentales: uno relativo a la capacidad de autonomía y auto

⁹. Cfr. A. Sales, "Privé, publique et société civil: champs sociaux et structures du pouvoir", en L. Maheu & A. Sales, La recomposition du politique. L'Harmattan, Paris, 1991.

¹⁰. En su originaria conceptualización por Hegel, la sociedad civil no es el conjunto de los individuos privados, sino la organización de todos los ciudadanos. Tal concepción tiene sus precedentes en la teoría política clásica: etimológicamente "privado" (latín, privatus) significa la existencia incompleta del individuo al margen de lo público y de la ciudadanía; en Grecia "privado" (idion, idiota), en contraste con colectivo (koinon), tenía un significado peyorativo para designar el no-ciudadano.

regulación de lo social (lo que retomando a Bourdieu denominábamos "la producción de lo social por la misma sociedad"); y otro, consecuente, en referencia a unas relaciones con el Estado, que reproducen tanto una estrecha dependencia del Estado como una amplia y constante intervención estatal, tendientes ambas a hacer más estatal que civil a la sociedad.

El dilema que plantea tal situación consiste en discernir y establecer si lo civil - autonomía y autoregulación - de la sociedad puede y debe desarrollarse independientemente del Estado y de su interferencia y regulación, o si por el contrario, ha sido el modo de articulación Estado / sociedad, las formas de intervención y de regulación estatales, lo que ha impedido un mayor desarrollo de "lo civil" en la sociedad ecuatoriana.

En otras palabras, cabe preguntarse, en qué medida el Estado ecuatoriano, como principal productor de lo social, ha sido también el principal obstáculo para una modernización civil de la sociedad. Esto suscitara otro interrogante: es posible una transformación/modernización del Estado que no pase por una transformación/modernización de la sociedad?¹¹

En definitiva estos dilemas se resolverán, desde el punto de vista de la sociedad civil, en un nuevo modo de articulación en las relaciones con el Estado.

Un cambio en el modo de articulación Estado/sociedad civil supone y comporta ciertas transformaciones obligadas en aquel y ésta. Por ejemplo, en el caso del Estado, la descentralización de los recursos y del gobierno, desregulaciones en el funcionamiento de los aparatos públicos; en el caso de la sociedad civil, una racionalización más instrumental en la organización de las demandas y de la participación. En tales cambios las políticas sociales desempeñan un papel de dispositivo clave tanto del lado estatal como del social.

Un primer error de los reformadores por decreto consiste en querer modernizar la sociedad utilizando los convencionales instrumentos político-administrativos sin considerar que la transformación de dicho instrumental es más importante que los objetivos que se le fijaban; y que en lugar de utilizarlo directamente para

¹¹. Un problema de fondo en este asunto merece una breve digresión opuesta al planteamiento expresado: quizás sociedades como la ecuatoriana acusan un excedente de estatismo porque adolecen de un defecto de lo civil; o expresado en nomenclatura más convencional, porque son más comunales que societales. Un tratamiento muy singular de este problema ofrece en su última obra Gerard Mendel, La société n'est pas une famille. De la psychanalyse a la sociopsychanalyse. La Découverte, Paris, 1992.

actuar sobre la sociedad, era preciso, por el contrario, utilizar la sociedad para modernizar, adaptar e incluso revolucionar los instrumentos y procedimientos del cambio¹².

Esta observación resulta pertinente, y en referencia concreta, a las políticas sociales: el Estado ha hecho de ellas un instrumento de intervención social, cuando más eficaz y "civil" hubiera sido hacer de la misma sociedad, sus diferentes sectores, instituciones, organismos, "hábitos" (Bourdieu) y estrategias el real instrumento de intervención de las políticas sociales. Puesto que las reglamentaciones estatales más eficientes son las que se apoyan en regulaciones ya operativas del mismo sistema social.

Las políticas sociales han sido pensadas e implementadas convencionalmente más con una racionalidad estatal de reproducción del aparato que con una racionalidad de gobierno de producir sociedad. Ello ha dado lugar a que la producción de sociedad no fuera trasladada del Estado a la misma sociedad, y también a un modelo de articulación Estado/sociedad civil más clientelar que ciudadano. En otras palabras: una ciudadanía limitada que no asumió la responsabilidad y competencias de producir sociedad civil.

Dos situaciones ilustran este fenómeno: a) las políticas sociales han pensado sus interlocutores, destinatarios o beneficiarios como sujetos de la acción estatal y no como sujetos de determinados procesos sociales, hacia los cuales se destinaba dicha acción de Estado; b) las políticas sociales no se preocuparon de organizar la demanda y menos la participación.

En esta misma línea es necesario modificar, tanto desde el Estado como desde la misma sociedad, el concepto y los parámetros, las formas y los procedimientos de PARTICIPACION. No se trata de seguir avocando a la sociedad a participar en el Estado, en sus organismos, programas y actividades, sino de reorientar la participación social en la misma sociedad, en sus recursos, bienes y servicios, haciendo que dicha participación se opere a partir de los dispositivos productivos y redistributivos, de "reparto", que el Estado garantiza al interior de la sociedad civil.

Las políticas sociales no pueden ser pensadas ni instrumentalizadas en cuanto formas y procedimientos, para que la sociedad o particulares sectores y grupos de ella participen en los recursos y acciones del Estado, sino para que dicha participación se opere en los recursos, bienes y servicios en (y de) la sociedad civil. Así entendida, la participación no es más que el aspecto complementario de la redistribución al interior de la misma

¹². Cfr. Anthony deJasay, El Estado. La lógica del poder político. Edit. Alianza, Madrid, 1993.

sociedad. Este enfoque despoja al Estado de su tradicional clientelismo y papel benefactor, haciendo más sociales y civiles sus políticas y más civil la misma sociedad.

Hay que exorcizar, asimismo, el espíritu de la minga como modelo de participación en una sociedad civil, donde los ciudadanos, sectores y grupos sociales de acuerdo a sus condiciones toman parte muy diferencialmente del bienestar común y de los intereses colectivos. Si participar no es compartir en el sentido más amplio del todo social, la participación queda desprovista no sólo de su real efectividad económica sino también socio-política.

Una minga que sólo comparta la escasez disponible carece de toda participación; ésta sólo puede ser pensada y realizada como una forma de compartir aquellas contribuciones (del producto social) de la sociedad destinadas a la distribución, y en la cual participa toda la sociedad según particulares necesidades. Esto reporta tres ventajas: se suprime el síndrome de la "adicción distributiva" o hábito de recibir beneficios¹³; dispensa al Estado de la ingrata o perversa función del toma y daca; desarrolla un modelo de redistribución endógena al interior de la misma sociedad.

Una desestatalización de las políticas sociales no sólo disminuiría el número de funciones y de funcionarios y de costos del Estado, sino que ganaría en eficacia y desarrollaría "lo civil" en la sociedad. En tal sentido, las políticas sociales más que producir y dotar directamente de bienes y servicios deberían orientarse hacia la inversión social, para desarrollar las capacidades de la misma sociedad para satisfacer sus necesidades.

Esto mismo obliga a reconsiderar que lo social ya no se limita a lo distributivo, sino que se convierte en un elemento cada vez más esencial del conjunto de los factores de la producción.

Condición para redefinir las políticas públicas, pero también componente de ellas, es que al mismo tiempo que generan un nuevo modo de rearticulación entre Estado y sociedad civil, trasladan hacia ésta los dispositivos de redistribución y de participación. Para que la actuación y la misma percepción del Estado sean menos "benefactoras" en sus políticas sociales y menos despojadoras en sus políticas tributarias, es necesario que el Estado desarrolle en la misma sociedad mecanismos redistributivos y participativos.

Ello supone que tanto en el Estado (como señalábamos en el capítulo anterior) como en la sociedad civil se opere una inte-

¹³. Esta cuestión nos conduciría a indagar los profundos mecanismos y sinuosa racionalidad de un Estado como el ecuatoriano, que plantea las transformaciones por decreto, como si la eficacia jurídica supliera toda otra racionalidad instrumental.

gración de lo político, lo económico y lo social, lo cual asegure que la acumulación y crecimiento del producto nacional responda a una distribución equitativa, y que a su vez garantice una paz social, un pacto democrático, un desarrollo de la sociedad civil en su conjunto, todo lo que permite mantener la misma eficiencia económica.

En correspondencia con lo precedente, y como otra condición tan preliminar y urgente como necesaria para desestatalizar las políticas sociales es el transferencia de su elaboración, planificación y ejecución hacia los perímetros del Estado, en una dinámica descentralizadora, que aumente y mejore las posibilidades y formas de participación de la sociedad civil¹⁴.

Ya que si la sociedad civil no empieza allí donde termina el Estado, ni entre ambos existe una clara frontera divisoria, sino que lo civil y lo estatal son campos de mayor o menor densidad de la acción de ambos, las políticas sociales serán más sociales, y por consiguiente más efectivas, participativas y redistributivas, en la medida que operan en los ámbitos más descentralizados del Estado y más civiles de la sociedad.

El Estado-aparato, el Estado en cuanto sistema de burocracias públicas, el Estado productor de bienes y servicios sólo podía administrar un determinado tipo de políticas sociales con todos sus límites y convencionalismos anacrónicos en los actuales procesos de cambio. Solo cuando este modelo de Estado se transforme en una instancia que rige el ordenamiento y la cohesión de la sociedad, que formaliza las relaciones sociales en un régimen de legalidad universal, coordinando libertad e igualdad, que organiza los intereses públicos, y lo que ello supone como regulación de lo privado y lo colectivo, sólo este modelo de Estado puede producir políticas sociales que sean más sociales que estatales.

El principio evocado más arriba de "menos Estado y más sociedad civil", y que en términos operativos significa más y mejor gobierno, implica no delegar el gobierno a la Junta Monetaria (o dejar que sea el Presupuesto del Estado el que gobierna la Nación), sino desarrollar un nuevo modo de articulación entre gubernamentalidad estatal y gobernabilidad social, en el que se rearticulen las políticas públicas (económicas y sociales), abandonando una política de "frentes" (económico y social) que se enfrentan

¹⁴. Tan urgente como necesario para desestatalizar las políticas sociales es el traslado de su elaboración, planificación y ejecución hacia los perímetros del Estado, en una dinámica descentralizadora, que aumente y mejore las condiciones de participación. Cfr. J. Sánchez-Parga, "La descentralización en la reforma del Estado", en Ecuador-Debate, n. 28, abril 1993.

entre sí¹⁵.

Este desafío de gubernamentalidad y gobernabilidad de las políticas sociales está mediatizado por una acción en y desde la sociedad civil, donde las mismas necesidades y demandas no se hallan organizadas o se encuentran débilmente organizadas. Tal organización política (demandas) de la economía (necesidades) en la sociedad civil, en parte condiciona las posibilidades de políticas públicas más integradas, pero en parte debería ser también objeto y objetivo de dichas políticas públicas.

Ello mismo significa que las políticas públicas tienen que desarrollar en la sociedad determinadas condiciones políticas para su acción en "lo social"; tales como propiciar una cultura del consenso, promover negociaciones y pactos entre sectores confrontados, incentivar las solidaridades reactuando y completando los mecanismos redistributivos del mercado y de la misma competitividad¹⁶.

Todos estos aspectos tienen que ver con la racionalidad intrínseca de un Estado -idealmente, un Estado Social de Derecho-, en la que se cifran su legitimidad y efectividad, comprendiendo ésta tanto la eficacia (gubernamentalidad) o capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas, como la eficiencia (gobernabilidad) para obtener los resultados propuestos y esperados, que son los que en definitiva sancionan la legitimidad del gobierno.

*

*

*

Este intento de teorizar los campos operativo, que actualmente configuran los procesos del Estado y de la sociedad civil en el Ecuador, no puede perder de vista la situación concreta y las críticas condiciones de posibilidad de las políticas sociales.

¹⁵. Ante la ambigüedad del concepto de "gobernabilidad", ya anotada por N. Lechner (Los patios interiores de la democracia, FLACSO, Santiago, 1988), nos ha parecido conveniente introducir una distinción, inspirada en el vocabulario de Foucault, dentro de la idea de gobierno entre "gubernamentalidad" y "gobernabilidad", lo que abre pistas analíticas de mayor interés.

¹⁶. Nadie puede objetar, ni siquiera lo hizo Schumpeter (o.c., pg. 112), que el mercado, la sociedad capitalista o la actividad económica por sí mismos, y aunque basados en el provecho, no sean distributivos, o "necesariamente contradigan la producción de sus objetos sociales". Ello no excluye que el mercado y el modelo de acumulación capitalista tengan que ser regulados en orden a una mayor o mejor distribución.

No sólo para los entendidos sino incluso para los atentos a la realidad política y social del país, resulta evidente que las "políticas sociales" se han ido constriñendo a lo largo de la última década. Los ambiciosos proyectos de desarrollo de inicios de los 80 (los DRI o la Alfabetización, por mencionar dos representativos) han degenerado en multiplicación de programas o en meras campañas.

Sin necesidad de extendernos en los factores y consecuencias de la crisis (deuda externa, déficit fiscal, serias limitaciones en el crecimiento económico, la nueva internacionalización de la economía nacional con las políticas de ajuste y de estabilización, la deformación y disfuncionalidad institucionales del Estado desarrollista, y el mismo agotamiento del modelo de desarrollo...), que por parte del Estado bloquean y cuestionan las políticas sociales; y sin necesidad tampoco de detenernos en analizar el empobrecimiento de la sociedad, su creciente dualización, marginalización e informalización, la misma desmovilización de los movimientos sociales, todo ello unido a un aumento de la delincuencia y del conflicto, resulta evidente la crítica perspectiva de las políticas sociales, que han tenido que sustituir el objetivo del desarrollo por el de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas.

Esto hace que la categoría de "lo social" se haya deteriorado, dominada por una pobretología, y que las políticas sociales inevitable y urgentemente se vuelvan focalizadoras y compensatorias. A ello hay que añadir un gobierno, que sin voluntad ni plan políticos de "lo social", no tiene más alternativa que reciclar viejos programas o subvencionar con bonos de pobreza a los sectores más necesitados.

Sin excluir, en las presentes circunstancias, que el Estado tenga que interpretar y responder a las exigencias benefactoras y aún filantrópicas, que generan las desigualdades al interior de la sociedad, resulta incluso imperioso que tales programas sociales se inscriban en una política social, la cual responda a una estrategia de desarrollo desde dentro hacia afuera y desde abajo hacia arriba, fundada en la expansión del mercado interno y en un proceso de acumulación y transformaciones, que utilice adecuadamente la dotación de recursos naturales, humanos y financieros locales.

Por esta razón, en vez de caer en la fácil tentación de criticar las políticas sociales del actual gobierno o de los precedentes, hay que atacar la lógica que les imprime no sólo un "Estado esquizofrénico" (O'Donnell) , sino incluso las demandas que hacen esquizofrénica la gubernamentalidad del gobierno. Las políticas sociales hoy, en actual situación de crisis, de transformaciones y de democratización ya no pueden responder al esquema keynesiano o benefactor. Si el imperativo ineludible de las políticas sociales es la equidad, aquellas habrán de ser pensadas e implementadas no para reproducir una "adición redistributiva"

sino para fortalecer una sociedad civil más igualitaria.

Políticas y Derechos sociales

En base a las actuales teorías del desarrollo (Theodor Schultz y Gary Becker, Nobel de economía de 1992), ya es irrelevante pensar las políticas sociales, incluso las más "sociales", en sus objetivos, contenidos, método sin considerarlas como inversiones en capital humano. Y paralelamente tampoco hoy es posible que las políticas sociales prescindan del rol de la planificación y de la concertación socio-económica y política del Estado¹⁷.

En tales perspectivas, ser teóricos de lo real y prácticos de lo posible, competencia del político, se convierte en tarea aciaga. Y sólo iniciativas de concertación en la sociedad civil y con el Estado serán capaces de conjugar operativamente la realidad y las posibilidades de la actual sociedad ecuatoriana. El gran riesgo puesto en juego es que a corto o mediano plazo las crecientes desigualdades sociales más que deslegitimar un gobierno deslegitimen el mismo régimen democrático ecuatoriano.

La última versión de las políticas sociales del Estado, transformadas en el equívoco enunciado de "deuda social", sigue soslayando el principio de su real fundamentación y el principal objetivo, en el que se debería cifrar su eficiencia: los derechos sociales de los ciudadanos.

Esta falta de perspectiva de las políticas sociales resulta tanto más incoherente en un contexto democrático y en un proceso de democratización de nuestras sociedades tendientes al desarrollo de la sociedad civil en nuestros países. Esto mismo, sin embargo, no deja de plantear ciertos problemas por el hecho que en nuestras sociedades democráticas los derechos civiles y los derechos políticos todavía adolecen de condiciones para su pleno ejercicio, y donde la secuencia y articulación entre ellos presenta un modo y vicisitudes singulares no carentes de serias dificultades.

En los países de larga tradición democrática, donde la formación de la sociedad civil ha sido anterior a la constitución de los Estados nacionales, los derechos civiles, la igualdad ante la ley, han precedido en cierta forma a los derechos políticos y a los

¹⁷. Más allá de los modelos neoclásicos (Meade, Solow, Abramowitz, Koopmans), para los que junto a los factores de la producción (capital y trabajo) el desarrollo humano actuaba como factor exógeno, en la actualidad a dicho desarrollo del capital humano se le reconoce un carácter cada vez más endógeno, ligado al desarrollo técnico y científico, que influye en los otros dos factores de la economía.

procedimientos de participación y de representación políticas en el gobierno del Estado. En cambio, en otros países y en otras historias nacionales los derechos políticos han desempeñado una función decisiva para el ulterior desarrollo de los derechos civiles y de una conciencia ciudadana.

Según esto, cabe considerar que tanto los derechos políticos como los derechos civiles guardan una estrecha correspondencia entre sí, y que ambos se requieren y se completan recíprocamente. Y en tal sentido, hay que sostener que el reconocimiento y sobre todo el ejercicio de los derechos civiles conduce al reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos, tanto como el ejercicio de estos desarrolla y acaba plenamente aquellos.

De los derechos sociales es posible y necesario sostener el mismo principio y la misma evolución, ya que participan de la misma condición de ciudadanía en toda sociedad. Más aún, el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles y políticos no podrán alcanzarse completamente sin aquellas condiciones de igualdad y libertad sociales. Mientras en una sociedad haya ciudadanos que viven en una tal desigualdad y se encuentran tan marginados respecto de su "producto social", de los bienes y servicios que dicha sociedad produce, tales ciudadanos no poseen las condiciones y carecen de las garantías suficientes para ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos. Sin derechos sociales no hay posibilidad de derechos civiles y políticos.

En consecuencia, y en la medida que el Estado es productor de lo social y garantiza la reproducción de la sociedad civil, sus derechos y relaciones internas, los derechos sociales no sólo responden a una "razón de Estado", sino que constituyen el presupuesto civil y político de la misma sociedad, y obviamente de todo posible ordenamiento democrático a su interior.

Pero la justificación de las políticas sociales en la naturaleza misma de un Estado social de Derecho, de un Estado democrático, además de proporcionarles una intensidad y unos objetivos que se realizan en un modelo de sociedad civil, confieren a las mismas políticas sociales una doble dimensión: a) la que compromete la acción del Estado y sus políticas de gobierno, y que responde a su protagónica iniciativa en la "producción de lo social"; b) la que compete a toda la sociedad civil en su conjunto, garantizando a todos sus ciudadanos las condiciones y el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales.

Tal enfoque no sólo sitúa las políticas sociales en un escenario y horizonte poco visualizados por sus intérpretes y actores o ejecutores, sino que les incorpora un nuevo sentido y eficiencias, al transformarlas en derechos sociales, a su vez implicados los derechos civiles y políticos de todo ciudadano. Esto mismo no puede dejar de afectar la planificación, los contenidos y la forma de implementación de las políticas sociales por parte del Estado y de la misma participación de toda la sociedad en su conjunto.

**CAPITULO LATINOAMERICANO DE LA
UNION INTERNACIONAL DE MUNICIPIOS
Y PODERES LOCALES
IULA**

**CENTRO LATINOAMERICANO DE CAPACITACION
Y DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
CELCADEL**

**PONENCIA PRESENTADA POR EL DR. SIMON PACHANO
CONSULTOR DE IULA/CELCADEL**

SEMINARIO "POLITICAS SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL", ILDIS

Quito a, 27 de Septiembre de 1993

Introducción

En el Ecuador no ha habido un proceso de descentralización del Estado, entendido como la transferencia y reconocimiento de funciones y atribuciones políticas, económicas, fiscales y administrativas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

A pesar de que la Constitución Política de la República reconoce la autonomía de los gobiernos municipales y provinciales, ésta sólo se ha materializado en aspectos muy formales y hasta cierto punto secundarios. Lo que contienen la Constitución y otras leyes secundarias, son declaraciones de carácter extremadamente general y de escasa aplicación práctica.

Hasta el momento se ha vivido un proceso de desconcentración administrativa, bajo dos modalidades: en primer lugar, por la apertura de oficinas regionales y provinciales de las instituciones del gobierno central para la ejecución directa de algunas acciones (obra pública, dotación de servicios); en segundo lugar, por la transferencia de la responsabilidad sobre esas acciones a las entidades cantonales y provinciales y, eventualmente, el traslado hacia éstas de restringidas atribuciones (recaudación de algunos impuestos).

Esto ha llevado a que los municipios y consejos provinciales se conviertan en entidades de realización de obra pública y de dotación de determinados servicios, mientras que otros aspectos que tienen directa relación con las condiciones de vida de la población que habita en sus jurisdicciones permanecen bajo la responsabilidad del gobierno central. Este es, precisamente, el caso de todo aquello que se enmarca dentro del concepto de políticas sociales.

Educación, salud, empleo, atención a los grupos sociales en situación de riesgo, combate a la pobreza, algunos aspectos centrales de la preservación ambiental, son ámbitos que no forman parte de la actividad municipal y que se consideran atribución exclusiva del gobierno central.

La experiencia ecuatoriana demuestra que esta modalidad no es la más adecuada para lograr niveles aceptables de eficacia y efectividad, esto es, para llegar a la solución de los problemas que se pretende enfrentar. Por el contrario, allí se encuentra buena parte del origen de muchos de los obstáculos que se encuentran para la definición de políticas y para la ejecución de programas sociales. Al mismo tiempo, no constituye una manera idónea para lograr la participación de la población, como lo requieren las acciones en el campo social.

Ante esto es necesario indagar sobre dos aspectos: las características de esta situación y la posibilidad de introducir correctivos. Esto es lo que se pretende en el presente trabajo: en la primera sección se analizan algunos de los factores que impiden que los organismos locales y provinciales (seccionales, según la ley ecuatoriana) desarrollen acciones sociales; en la segunda sección se describen los beneficios que se obtienen en el campo de las políticas sociales con la descentralización; en la tercera sección se esbozan algunas propuestas generales para propender a un proceso de descentralización en esta área.

1. Obstáculos para la descentralización de las políticas sociales

La Constitución Política de la República establece dos estructuras para la administración y gobierno del territorio nacional: el Régimen Seccional Dependiente y el Régimen Seccional Autónomo. Estas se implantan sobre la división

política y administrativa del país que define jurisdicciones de provincias, cantones y parroquias ¹.

El Régimen Seccional Dependiente constituye una estructura de delegación del gobierno central y se materializa en la Gobernación provincial, la Jefatura Política cantonal y la Tenencia Política parroquial. A esta estructura se deben añadir las delegaciones e instancias provinciales y regionales de las entidades del gobierno central (ministerios), así como su participación en algunos organismos de desarrollo regional que, si bien no se enmarcan dentro de la estipulación constitucional que rige a este Régimen Seccional, conforman la red institucional de delegación.

El segundo es una estructura de representación ciudadana que se expresa en los consejos provinciales y en los municipios cantonales (sin una instancia de esta naturaleza en el nivel parroquial) ². Para cada uno de sus componentes existe un cuerpo legal específico: la Ley de Régimen Provincial y la Ley de Régimen Municipal.

Mientras que la nominación de autoridades en el Régimen Seccional Dependiente es una potestad del ejecutivo (del presidente de la república directamente o por intermedio del ministro de gobierno) en el Régimen Seccional Autónomo es el resultado de la elección directa por parte de la ciudadanía;

¹ La Constitución establece que "El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias". Constitución Política de la República del Ecuador, Título V, Sección I, Artículo 117.

² Según la Constitución, "Dependiente de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Político". Ibid, Título V, Sección I, Artículo 119. Así mismo, "En cada provincia hay un Consejo Provincial con sede en su capital. Sus miembros son elegidos por votación popular directa y secreta". Además, "Cada cantón constituye un municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta" Ibid., Título V, Sección III, Artículos 120 y 121.

por tanto, éste último es una expresión democrática y en ese sentido se la puede denominar de representación.

Por tanto, un primer aspecto que llama la atención es la existencia de dos estructuras paralelas de gobierno y administración en las provincias y cantones (véase cuadro Nº 1). Esto provoca algunas interferencias y conflictos de funciones que, aun cuando no se manifiesten abiertamente -como suele suceder en determinadas ocasiones-, conspiran contra la agilidad y eficacia de sus respectivas acciones.

Además, la presencia de estas dos estructuras determina que exista una constante inadecuación entre el Estado y la sociedad. La débil delimitación de las funciones entre estos conjuntos institucionales, constituye la base para la invasión de campos de acción, sobre todo porque la Constitución vigente no es explícita en cuanto al Régimen Seccional Dependiente, para el que apenas tiene un señalamiento muy vago y general³.

CUADRO Nº 1
REPUBLICA DEL ECUADOR: DIVISION POLÍTICO ADMINISTRATIVA.
ESTRUCTURAS DE DELEGACIÓN Y DE REPRESENTACION

CIRCUNSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA	ESTRUCTURA DE DELEGACIÓN (Régimen seccional Depen.)	ESTRUCTURA DE REPRESENTACIÓN Régimen Seccional Auton.)
Provincia	Gobernación	Consejo Provincial
Cantón	Jefatura Política	Concejo Municipal
Parroquia	Tenencia Política	_____

³ La Constitución no dice nada más que lo señalado en el Artículo 119.

Esta ausencia de definiciones deja los aspectos sustanciales en manos de regulaciones de segundo orden. Esto tiene consecuencias muy graves, ya que a pesar de que se trata de la instancia de delegación del Poder Ejecutivo, el vacío legal deja abierta la posibilidad permanente de interpretación de la Constitución. Esta ha sido una razón de peso para que las instituciones de este régimen (especialmente las gobernaciones) asuman funciones que deberían ser responsabilidad de los consejos provinciales y de los municipios.

Obviamente, esto se agudiza en cuanto se añade el otro aspecto ya señalado: la existencia de delegaciones e instancias provinciales y regionales de los ministerios. En la medida en que éstas vienen a reforzar el Régimen Seccional Dependiente, y dado que entre éste y el Régimen Seccional Autónomo se producen interferencias y competencias, toda esta maraña institucional de delegación se constituye en una de las causas para la debilidad de los consejos provinciales y municipios. En este aspecto juega un papel de fundamental importancia la interpretación de la leyes que se hace en la práctica, especialmente por el carácter general y vago de las disposiciones con respecto al Régimen Seccional Dependiente.

Un segundo aspecto tiene relación con lo señalado antes, en cuanto a la inexistencia de una instancia de representación en las parroquias, en donde existe solamente la de delegación. Esto lleva a que, en las parroquias rurales (que es donde se manifiesta de manera más clara ya que en las parroquias urbanas es más directa la presencia del municipio), no se advierta la presencia de una institución ni de autoridad elegida directamente por la población asentada allí.

Inclusive, más allá de los problemas de escasa democratización implícitos en esto, existen otros de carácter administrativo que tienen también importancia y que se derivan de esta

ausencia de instituciones de representación en el nivel parroquial. En efecto, esto lleva a que los intereses, aspiraciones y demandas -en una palabra, los problemas- de la población de estas áreas deban atravesar muchas instancias para su procesamiento y resolución. En esas condiciones no puede haber eficacia ni efectividad ni participación. Por lo demás, la Junta Parroquial, que es la instancia que reconoce la ley en ese nivel, no es propiamente de representación ya que se constituye por nominación del Municipio, lo que constituye otra forma de delegación ⁴.

Un tercer aspecto es la superposición de funciones que se da entre las instancias de representación, esto es, entre consejos provinciales y concejos municipales. Dado que el cantón es una subdivisión de la provincia, necesariamente se producen competencias de jurisdicción entre ambas instituciones.

Por todo lo señalado, a pesar de que la Constitución y las respectivas leyes ofrecen definiciones más amplias sobre el Régimen Seccional Autónomo, éstas no son suficientes para establecer una verdadera autonomía y asegurar un funcionamiento adecuado de las instituciones que lo conforman ⁵.

Han incidido sobre esto los factores antes señalados y que se originan en la existencia de los dos regímenes, así como en la ausencia de instancias de representación en las parroquias y en la superposición de funciones entre las instancias cantonales y provinciales. Pero también entran en juego factores de orden

⁴ Ley de Régimen Municipal, Capítulo VIII, Artículo 55.

⁵ La Constitución señala que "Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa (...) Sólo en virtud de ley puede imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración" Ibid., Título V, Sección III, Artículo 122. La Ley de Régimen Municipal dice que "ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia" Ley de Régimen Municipal, Artículo 17.

económico, administrativo y político que han impedido la materialización efectiva de lo propuesto en la legislación vigente; por último, deben señalarse otros factores que tienen relación con la concepción de fondo que guía a todo este cuerpo legal y que parte desde la división político-administrativa que allí se plantea.

En cuanto a los de carácter económico es importante destacar los que se relacionan con las rentas o ingresos de las entidades del Régimen Seccional Autónomo. En términos generales, estas instituciones cuentan con tres tipos de ingresos: los de recolección directa (impuestos, tasas por servicios y contribuciones especiales); las transferencias desde el gobierno central (por medio del Fondo de Desarrollo Seccional, Fodesec); y créditos. A lo largo de los últimos años se ha manifestado una tendencia muy marcada a colocar en el primer lugar a las transferencias desde el gobierno central ⁶. La proporción de éstas sobrepasa con mucho a la que representan en conjunto las otras dos, lo que se constituye en un factor muy importante para menoscabar la autonomía, especialmente si se considera las modalidades de asignación de esos recursos por parte del ejecutivo.

Entre los factores de orden administrativo se debe señalar tres: la baja calificación del personal que trabaja en aquellos organismos; la escasa concordancia entre la formación de ese personal y las funciones que desempeña; y los deficientes sistemas organizativos. En conjunto, estos dan lugar a la ineficacia y baja capacidad de respuesta de estas entidades frente a los problemas que deben afrontar ⁷.

⁶ Al respecto véase Rosales, Mario: "La gestión de las finanzas municipales", en Varios Autores: El desafío local: el municipio como agente de desarrollo, El Conejo, Quito, Pág. 83 y ss.

⁷ Véase Puebla, Jorge: "La administración de personal en los municipios ecuatorianos", en Varios Autores: El desafío local..., Op. Cit., Pág. 101 y ss.

Obviamente, estos problemas no son ajenos a la existencia de las dos estructuras de administración seccional: en un contexto en que el gobierno central dispone de mejores y mayores recursos y puede utilizarlos de acuerdo a sus propios intereses, es evidente que tenderá a favorecer prioritariamente a sus instituciones. Por consiguiente, este es otro aspecto en que la superposición de funciones conspira en contra de las entidades autónomas; de hecho, se convierte en un escollo para su tecnificación y para la capacitación de su personal. Inclusive, esto se relaciona con las dificultades de consolidar una carrera administrativa en los organismos provinciales y cantonales, lo que a su vez se transforma en un obstáculo para la continuidad de políticas y la sostenibilidad de las acciones.

Entre los factores políticos se debe destacar la dependencia de los municipios y consejos provinciales con respecto a algunos organismos del gobierno central. A causa de disposiciones legales, deben someter a ellos determinadas políticas y acciones que pretenden impulsar. Esto ocurre no solamente con los organismos de planificación (con los cuales se debe mantener una relación que es hasta cierto punto lógica), sino también con los ministerios de Finanzas, de Obras Públicas, de Vivienda y Urbanismo y de Gobierno, con el Instituto Nacional de Electrificación, entre otros.

Otro factor político de importancia es la diferencia que se establece entre municipios. Según la Constitución, "En los concejos de las capitales de provincia y en los demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley, hay un alcalde elegido por votación popular, directa y secreta"⁸, mientras en los otros cantones hay un presidente de concejo. Es evidente que un alcalde tiene mayor peso político

⁸ Constitución Políticas de la República del Ecuador, Artículo Nº 121.

que un presidente de concejo, lo que en la práctica significa otorgar mayor importancia a unos municipios que a otros. Esto deja a la mayoría de cantones en situación de desventaja frente a la minoría que cuenta con alcaldes, lo que se agrava en la medida en que estos últimos son los de las capitales provinciales y de las ciudades más grandes que, de partida, tienen ventajas frente a los otros.

Los factores de carácter conceptual tienen relación con las características y con el origen de la división político-administrativa del país. Una división de esta naturaleza no se explica solamente por razones de orden práctico, de permitir un mejor manejo administrativo. Por sobre ellas, que sin duda tienen importancia, esa división se establece en función de las diferencias espaciales (sociales, económicas y políticas) que existen en el país y que se manifiestan como sociedades regionales diferenciadas. La división político-administrativa es (o debería ser) el reflejo de esa situación.

La actual división se ha mantenido, con leves modificaciones, durante los últimos cien años. Cabe suponer que en su inicio ella expresaba la realidad de las sociedades regionales y locales, y que en ese sentido se dibujaron los límites de la provincias, los cantones y las parroquias. Sin embargo, en ese largo período han ocurrido muchos cambios en las condiciones sociales, económicas y políticas, llevando a alteraciones en las sociedades locales y regionales que dieron lugar a esa división. Esos cambios no se han expresado en la división política y administrativa que se ha mantenido inamovible.

Estos problemas conceptuales se manifiestan en las disposiciones legales que determinan un campo de acción muy estrecho para los municipios y consejos provinciales. Así, por ejemplo, la Ley de Régimen Municipal dice que el municipio debe "satisfacer las necesidades colectivas del vecindario,

especialmente las derivadas de la convivencia urbana *cuya atención no compete a otros organismos gubernativos*" ⁹. Respecto al Consejo Provincial señala que "su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción para la realización armónica de los fines nacionales" ¹⁰.

La ley establece que los fines del municipio son "procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y, acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación (...) *en forma complementaria y sólo en la medida en que lo permitan sus recursos, el municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social*" ¹¹.

De esos objetivos, la Ley desprende las acciones que pueden cumplir los municipios: "dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; recolección, procesamiento o utilización de residuos; control de alimentos, forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; control de construcciones; autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; servicio de

⁹ Ley de Régimen Municipal, Título I, Capítulo II, Artículo 12 (la cursiva es nuestra).

¹⁰ Ley de Régimen Provincial, Capítulo I, Artículo 1.

¹¹ Ley de Régimen Municipal, Artículos 12 y 13 (la cursiva es nuestra).

cementerios; fomento del turismo; y, servicio de mataderos y plazas de mercado" ¹².

Como se puede advertir, el municipio es visto como una entidad encargada del desarrollo físico del cantón, sin ninguna función ni atribución en el área de lo social. Al contrario, las disposiciones legales le limitan fuertemente en este aspecto cuando establecen que sólo podrá desarrollar ese tipo de actividades en forma complementaria y como cooperación con otros niveles gubernamentales.

En definitiva, en ninguna de las dos instituciones se reconoce la representación de la comunidad como elemento constitutivo; ninguna de ellas es concebida como la instancia política en que se puedan ventilar conflictos o discutir propuestas de los diversos grupos sociales. Con la única excepción del Cabildo Ampliado (que no constituye propiamente una instancia de representación directa) y de la Sustanciación del Recurso de Habeas Corpus por parte del Alcalde o del Presidente del Concejo Municipal, el resto de atribuciones les califica como entidades de servicio público antes que como formas propiamente políticas de una comunidad. Esto limita el carácter participativo, tan necesario para el desarrollo de políticas sociales.

Todos estos factores constituyen un primer elemento explicativo de lo que señaló antes: los municipios no tienen ninguna participación significativa en el área de las políticas sociales, y cuando la tienen en alguna medida muy débil, encuentran serios obstáculos para desarrollarlas.

¹² Ibid., Artículo 15.

2. Beneficios de la descentralización de las políticas sociales

Como se señaló en el inicio del presente trabajo, la reciente experiencia ecuatoriana en el campo de las políticas sociales deja saldos poco satisfactorios en términos de la solución de los problemas que se pretende enfrentar. Obviamente, no se puede sostener que la causa de esta situación se encuentra exclusivamente en el aspecto que se ha destacado en la primera sección, esto es, en dejar toda la responsabilidad en el gobierno central y marginar de ese campo a los organismos cantonales y provinciales. Sin embargo, si existen los elementos suficientes para afirmar que con su participación se habría logrado mejores resultados en términos de impacto, cobertura, logro de metas y de objetivos, maximización en el uso de recursos, etc.

Ya se ha visto la cantidad de obstáculos que se presentan para lograr la descentralización en éste campo (y también en otros órdenes de la vida económica, social y política nacional). Cabe, entonces, preguntarse acerca de los beneficios que se obtendría con la participación de esos organismos en la definición y formulación de políticas así como en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas sociales. A partir de la respuesta que se dé a esa interrogante será posible dibujar un escenario alternativo, que presente los componentes centrales de la situación que ~~se~~ resultaría de la superación de los problemas reseñados.

Los beneficios pueden analizarse a la luz de tres grandes categorías o criterios: eficacia, efectividad y participación. Por eficacia se entiende la capacidad de tomar decisiones adecuadas a la realidad sobre la cual se pretende incidir. Efectividad es la capacidad real (de una política, de una institución, de un programa) para lograr los efectos deseados. Participación incluye no solamente la colaboración de la

población en las acciones de un programa, sino fundamentalmente en el ámbito político (en la definición de las reglas del juego y de la orientación general de la política) ¹³.

Muchos estudios recientes demuestran que existen mayores posibilidades de lograr niveles aceptables de eficacia en gobiernos locales que en las instancias del gobierno central. Estas ventajas se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) existe más cercanía con los problemas que se pretende encarar y por tanto mayor conocimiento de sus causas y de sus características;
- b) la magnitud de esos problemas es menor por la sencilla razón de que se trabaja con ámbitos más pequeños y con poblaciones de menor tamaño;
- c) hay mayor probabilidad de que los representantes de la ciudadanía que llegan a los gobiernos locales tengan mayor conocimiento de los problemas de su jurisdicción que el que tienen los representantes a nivel nacional;
- d) algo similar ocurre con los funcionarios técnicos y profesionales, así como con las organizaciones y empresas que participan en la ejecución de programas y proyectos.
- e) en el nivel local existen mejores condiciones para el control o la "toma de cuentas" (*accountability*) por

¹³ Los conceptos de eficacia y efectividad están tomados de Linz, Juan: *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987, Pág. 42 y ss. Estas connotaciones difieren de las que les dan otros autores; véase por ejemplo Cohen, Ernesto y Rolando Franco: *Evaluación de proyectos sociales*, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires, 1988, Pág. 97-106. El concepto de participación que se maneja aquí se acerca al que propone Norberto Bobbio; véase: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985 y "La crisis de participación" en *Nexos* NQ 137, México, Mayo de 1969.

parte de la ciudadanía, lo que constituye un elemento básico para lograr eficacia en los términos señalados (capacidad de tomar decisiones adecuadas a la realidad).

Evidentemente, existen problemas y obstáculos para lograr eficacia en estos niveles, e incluso se manifiestan desventajas en algunos aspectos con relación al gobierno central. Estos pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) los ámbitos pequeños y las poblaciones de menor tamaño pueden significar mayores costos en determinados servicios (hospitales, redes de agua potable, etc.);
- b) los organismos cantonales y provinciales cuentan con personal de menor nivel técnico y, en general, con menores recursos para la planificación y ejecución de programas y proyectos;
- c) esos organismos tienen serias deficiencias administrativas y organizativas.

Es evidente que en una operación de contraposición entre las ventajas y las desventajas se obtiene un resultado positivo. Los problemas señalados pueden superarse con relativa facilidad precisamente a través de la descentralización (que supone transferencia de recursos, capacitación del personal, desarrollo institucional y optimización en el uso de los recursos y en la dotación de servicios).

También en cuanto a la efectividad se pueden señalar varios elementos positivos:

- a) dadas las dimensiones de los ámbitos atendidos y del tamaño de las poblaciones, existen mayores posibilidades para lograr coberturas universales aún con programas concebidos bajo la óptica de la focalización;
- b) por esas mismas razones, es más fácil alcanzar los resultados previstos y superar los obstáculos que se presentan en la ejecución de los programas y proyectos;
- c) se presentan mejores condiciones para adecuar las metas a la realidad que se intenta transformar;
- d) dada la cercanía entre la institución y la población, se eliminan los aspectos negativos que se derivan de las intermediaciones burocráticas y técnicas, lo que redundará en mayor agilidad y mejor capacidad de respuesta;
- e) el trabajo con pequeñas circunscripciones y con poblaciones poco numerosas permite identificar con facilidad y con precisión a los grupos sociales y a los problemas que requieren atención prioritaria (pobreza, riesgo, vulnerabilidad);
- f) en la administración local se logra una relación más directa entre cargas impositivas y beneficios sociales, lo que se manifiesta no solamente en mayor efectividad sino que se convierte en elemento de legitimación de la institución al ser valorada positivamente por la sociedad;

- g) todos los aspectos anteriores permiten establecer con mucha precisión el alcance y la dimensión de la política, así como los componentes y magnitud de los programas y de los proyectos, lo que asegura impactos significativos.

También en este aspecto se pueden encontrar algunas desventajas, entre las que cabe señalar una: determinados programas del área social tienen necesariamente una lógica de economía de escala que no puede lograrse en circunscripciones pequeñas y en poblaciones poco numerosas.

Sin embargo, también en este caso se puede considerar que existe un saldo positivo al enfrentar ventajas y desventajas. Como se verá más adelante, el problema de las economías de escala (que apareció también en el análisis de la eficacia cuando se hizo referencia a los costos relativamente mayores de determinados servicios) puede superarse por medio de la agregación de circunscripciones en algunos aspectos específicos.

En cuanto a la participación de la población se pueden también señalar algunos aspectos positivos que se encuentran cuando las políticas sociales son potestad de los gobiernos locales:

- a) las instituciones cantonales y provinciales están prácticamente obligadas a desarrollar acciones concretas, estrechamente vinculadas con los intereses y expectativas de la población, así como con la satisfacción de las necesidades básicas, lo que se transforma en un gran incentivo para la participación;
- b) a causa de la cercanía entre la institución y la población, se pueden eliminar muchos de los problemas

que llevan a la apatía política y, por tanto, lograr niveles satisfactorios de participación en la definición de la política social:

- c) la dimensión de los problemas que se tratan, así como la magnitud relativamente pequeña de las instituciones impiden la burocratización y el desarrollo de la tecnocracia y, por lo tanto, cierran el paso a la despolitización e incentivan la participación;
- d) las organizaciones de la sociedad encuentran canales más fluidos de comunicación con los niveles de administración e incluso pueden acceder con mayor facilidad a las instancias de dirección y orientación de éstas (participación en directorios, representación gremial, derecho de control y de veto).
- e) la dimensión de los programas y proyectos que se impulsan en las entidades cantonales y provinciales aporta condiciones favorables para la participación;
- f) así mismo, este nivel ofrece mejores condiciones y mayores facilidades para la participación de sectores sociales que no tienen poder económico.
- g) en estos niveles puede funcionar el sistema de rendimiento de cuentas del mandatario al mandante (*accountability*), requisito básico de la participación y de la corrección de rumbos.

Resulta difícil encontrar aspectos negativos de peso en este campo; quizás el único puede ser que en el nivel nacional se logra la agregación de intereses, en tanto que en los cantones

y provincias se tiende a la disgregación o particularización de las demandas sociales. Sin embargo, esto se puede superar con el fortalecimiento de la participación en el nivel político y la supeditación a ésta de la participación social; es decir, se trata de convertir a las entidades locales y provinciales en instancias de concertación de intereses para la definición de las grandes líneas políticas. Por ello, la participación no puede ser entendida solamente como la integración en las diversas fases de un programa o proyecto; no existe participación si no se materializa en el nivel político, esto es, en el de la identificación de los problemas y de la definición de la orientación global de la acción de los organismos de gobierno.

3. Condiciones para la descentralización de las políticas sociales.

A lo largo de las dos secciones precedentes se ha visto que, si bien son muchas las ventajas que puede ofrecer un proceso de descentralización para lograr eficacia, efectividad y participación, son también muchos los obstáculos que existen en la actualidad para que eso se torne realidad. Por consiguiente, es necesario hacer un ejercicio de propuesta de cambios y reformas posibles, que permitan que las ventajas se impongan a los obstáculos. En síntesis, se pueden plantear los siguientes aspectos:

- a) es necesario evitar la superposición de funciones y atribuciones entre la estructura de delegación y la estructura de representación, lo que supondría una profunda reforma del ordenamiento político administrativo del país;
- b) esta reforma debería considerar la conveniencia de eliminar (o restringir) el Régimen Seccional

Dependiente o estructura de delegación, de manera de fortalecer a la estructura de representación y contribuir así a profundizar y consolidar la democracia;

- c) también debería redefinir las atribuciones y funciones de los organismos cantonales y provinciales, con el objetivo de convertirlos en verdaderos órganos de poder, ya que en la actualidad no lo son;
- d) debería establecer una instancia de representación en el nivel parroquial;
- e) esa reforma debería encaminarse también a evitar la superposición que existe actualmente entre los mismos organismos de representación, lo que exigiría cambios en los aspectos jurisdiccionales (atribuciones) y en los mecanismos de constitución de éstos (por ejemplo, los consejos provinciales podrían conformarse por la agregación de municipios y cumplir una función de coordinación y de planificación en el nivel provincial);
- f) será necesario "redibujar" el mapa político-administrativo, con el fin de redefinir los espacios de acuerdo a la realidad económica, social y política local (lo que significa reconocer la existencia de sociedades locales) ¹⁴.
- g) es necesario resolver los déficit existentes en las instancias provinciales y cantonales, no solamente

¹⁴ Al respecto véase Pachano, Simón: "Descentralización del Estado: el caso de Ecuador" en Varios Autores: Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales, Clacso, B. Aires, 1989.

como un problema técnico-administrativo (desarrollo institucional, capacitación, tecnificación) sino fundamentalmente como un problema político de atribuciones, representación y participación:

- h) cualquier reforma deberá plantearse el problema de la capacidad de representación de intereses que tienen las entidades cantonales y provinciales, y deberá propender a su fortalecimiento como organismos de carácter político;
- i) la garantía de éxito (eficacia, efectividad y participación) en el área de políticas sociales se asentará en una real descentralización y no sólo en la desconcentración;
- j) las políticas sociales nacionales (que no pueden dejar de existir) debe tener flexibilidad para adaptarse o adecuarse a cada una de las realidades locales y provinciales dentro de un ordenamiento descentralizado;
- k) la descentralización de políticas sociales debe prever instrumentos y mecanismos de agregación (a nivel provincial y regional) para programas y proyectos específicos que demanden economías de escala y para maximizar el uso de recursos;
- l) todo este proceso supondría redefinir las modalidades de definición, asignación y uso del gasto social.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR



SUBSECRETARIA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

MANUAL DE GESTION MUNICIPAL

SERIE DESCENTRALIZACION

CAPITULO VI

LA FOCALIZACION DE SUBSIDIOS SOCIALES A TRAVES DEL MUNICIPIO

El municipio es un elemento fundamental en la cadena de administración de las políticas sociales, pues es la instancia que está en contacto con la realidad local de manera más cercana y tiene mejor capacidad para identificar a los grupos objetivos de beneficiarios y focalizar la entrega de subsidios sociales públicos a la población más pobre.

Dentro de las funciones compartidas definidas para los municipios en la Ley Orgánica Constitucional, se encuentran la asistencia social, la salud pública, la educación y cultura, la capacitación y promoción del empleo, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

En el municipio existe una unidad operativa que atiende de modo preferencial estas funciones compartidas: la Dirección de Desarrollo Comunitario.

1. ¿CÓMO SE DETECTAN LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS MÁS POBRES?

Para poder desarrollar en forma eficiente el proceso de entrega de subsidios sociales, es necesario que el municipio cuente con instrumentos de información que le permitan detectar las necesidades más apremiantes y estimar la magnitud de los déficits que presenta la comuna en relación a la situación socioeconómica de sus habitantes. El instrumento que se ha desarrollado para este efecto es la Ficha CAS o Ficha de Estratificación Social.

La ficha CAS es un sistema de identificación y calificación de la pobreza que pretende recoger información sobre los siguientes indicadores:

- condiciones sanitarias en que vive la familia encuestada;
- servicios básicos de que dispone, especialmente relacionados con la cocina y el tipo de combustible empleado;
- vivienda (tipo y calidad);
- hacinamiento (cantidad de personas que habitan la vivienda, medida principalmente por la relación número de personas/número de camas disponibles);
- educación (escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge);
- actividad laboral.

La ficha CAS I consta de 14 ítemes que corresponden a los indicadores mencionados. Su aplicación entrega un puntaje que permiten asociar a la familia encuestada con un índice de cinco niveles. De ese modo, la población de una comuna termina estratificada en 5 grupos, o niveles, de los cuales los tres primeros corresponden a los de pobreza. En este índice no existe una ponderación diferenciada por regiones.

Las principales observaciones que se le hicieron a la ficha CAS I fueron el que no consideraba antecedentes acerca de la tenencia de la vivienda, del ingreso, el patrimonio y la estabilidad laboral de los grupos encuestados, y que sobreestimaba el peso de algunas variables como las características de la vivienda y, finalmente, que no permitía establecer diferencias entre pobreza urbana y rural.

En 1984 se creó otro instrumento denominado Ficha CAS II que está estructurado con pocas diferencias respecto de la anterior. La variación fundamental de este instrumento se encuentra en el procesamiento de la información, estableciendo ponderaciones con el propósito de diferenciar, entre los grupos pobres, a aquellos más afectados. Se incorporó una ponderación para establecer variaciones de pobreza según contexto geográfico, es decir pobreza urbana o rural, tipo de clima al que esta expuesto, y un sistema de puntaje continuo que varía según si el encuestado habita en zonas urbanas, desde 390 a 700 puntos, y en zonas rurales desde 370 a 800 puntos.

Se considera pobre a todos los grupos familiares que se encuentren bajo los 600 puntos en la Ficha CAS II.

El objetivo de esta metodología es identificar a los potenciales beneficiarios y ordenarlos para establecer la prioridad en función del número de postulantes y la cantidad de recursos disponibles para cada programa social.

Una vez aplicadas, las fichas son procesadas por empresas de servicios computacionales contratistas, o por el municipio si cuenta con la infraestructura técnica necesaria. La información recabada es de carácter confidencial y sólo la utiliza el municipio.

**INFORMACION DE FICHA CAS II POR COMUNAS
DE TODAS LAS REGIONES DEL PAIS AÑO 1990**

Región	Encuestas	Personas	Familias
I	14.895	78.895	21.132
II	12.350	62.297	16.361
III	14.314	66.604	16.589
IV	26.967	134.661	31.608
V	73.563	344.890	95.098
VI	42.190	160.323	40.421
VII	24.017	116.317	28.721
VIII	162.809	596.676	186.923
IX	71.853	255.269	81.433
X	59.806	279.837	69.495
XI	6.995	33.519	8.115
XII	6.195	25.450	7.368
R.M.	243.155	1.173.635	332.441
TOTAL	759.109	3.328.373	935.705

FUENTE : Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El municipio juega un importante papel en la administración de los subsidios a los más pobres, como detallaremos a continuación.

2. SECTOR SEGURIDAD SOCIAL

a) Pensiones Asistenciales (PASIS)

El objetivo de este subsidio es otorgar una pensión a aquellos ancianos mayores de 65 años, inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales que carezcan de recursos económicos y que, por diversas razones, no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional.

i) Beneficios:

El beneficiario recibirá la suma de \$ 8.067 mensuales (a mayo de 1992) a contar del mes siguiente y, durante el primer año, a contar del mes siguiente en que haya sido seleccionado para recibir el subsidio. El monto de la pensión se reajusta anualmente. El beneficio tiene una duración de 3 años una vez seleccionado el postulante, al cabo de los cuales puede volver a postular.

Además del monto en efectivo, el beneficio incluye prestación médica gratuita en los Consultorios y Hospitales del Sistema Nacional de Servicios de Salud, SNSS y asignación familiar y maternal para sus cargas familiares reconocidas, a excepción del cónyuge.

ii) Requisitos:

- no estar recibiendo otra pensión;
- tener más de 65 años, ser inválido mayor de 18 años o deficiente mental;
- estar encuestado en la Ficha CAS II;
- tener residencia en el país por más de 2 años;

iii) Documentos:

- Cédula Nacional de Identidad del postulante;
- Certificado de Residencia;
- Certificado de Nacimiento.

Se debe postular a este beneficio en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad en la que la persona reside. La misma remitirá los antecedentes a la Intendencia Regional, la que se encargará de seleccionar entre todos los postulantes de la región a los beneficiarios definitivos.

Las Pensiones Asistenciales son pagadas a través de los Bancos o Municipios con convenios siendo responsable de su administración el Instituto de Normalización Previsional.

**PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS)
SITUACION 1991**

Region	Vigentes 1991	Postulaciones 1991	Otorgadas 1991	Revisadas	Lista
I	3.807	309	293	701	16
II	4.378	1.012	246	639	765
III	4.006	300	44	462	679
IV	12.185	1.934	4.296	3.862	1.218
V	25.740	1.265	6.174	6.068	1.269
VI	16.410	2.135	727	1.665	536
VII	25.286	1.885	1.601	4.211	1.052
VIII	53.754	0	2.765	11.939	4.221
IX	35.929	3.858	1.956	3.949	1.902
X	39.611	0	1.758	10.514	2.856
XI	2.419	200	0	335	332
XII	2.090	259	126	269	133
R.M.	76.097	11.189	6.421	8.117	6.617
TOTAL NACIONAL	301.712	24.346	26.407	52.731	21.596

FUENTE : Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

b) Subsidio Unico Familiar (SUF)

A partir de 1981 se inició este programa destinado a menores de 15 años, que se encuentren en situación de extrema pobreza, carezcan de asignación familiar y que estén a cargo de un adulto sin previsión ni recursos económicos.

i) Beneficios:

- pago de \$ 1.550 (a Julio de 1992) por cada menor, a contar del mes siguiente, y durante los 3 próximos años, en que el menor es seleccionado para obtener este beneficio.

ii) Requisitos:

- el menor debe vivir a expensas del adulto que solicita este beneficio;

- el adulto debe carecer de recursos económicos y de previsión social;
- el menor debe tener al día sus controles de salud del Consultorio o Posta Rural, si es menor de 6 años;
- debe ser alumno regular de Enseñanza Básica si es mayor de 6 años;
- El postulante debe encontrarse encuestado por la ficha CAS II.

iii) Documentación:

- fotocopia de la cédula de identidad de la madre, padre o tutor;
- fotocopia del Certificado de nacimiento o cédula nacional de identidad del menor;
- fotocopia del Carné de Control de Salud, para los menores de 6 años;
- certificado de escolaridad o matrícula para niños de 6 a 15 años, renovado anualmente mientras se mantenga el beneficio;
- liquidación de sueldo o declaración jurada simple, que acredite la remuneración de la madre, padre o tutor del postulante, declaración que viene incluida en el formulario de postulación al subsidio;
- certificado de residencia. Si el beneficiario cambia de domicilio, debe comunicarlo a la municipalidad;

Se debe postular a este beneficio en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad en la que el menor reside. Corresponde a la autoridad alcaldía su otorgamiento. El cobro del cheque respectivo se realizará en el INP, o en los locales que este determine.

c) Subsidio Maternal

A partir de 1981 se inició este programa destinado a la mujer embarazada que se encuentre en situación de extrema pobreza y sin previsión social. Debe postularse a partir del 5º mes de embarazo.

i) Beneficio:

- Pago de 10 cuotas de \$ 1.550 (a Julio de 1992) cada una, por una sola vez, a contar del mes siguiente, en que la mujer es seleccionada para obtener este beneficio.

ii) Requisito:

- estar encuestada con la Ficha CAS II.

iii) Documentación:

- cédula nacional de Identidad;

- certificado médico o de matrona, que acredite el 5º mes de embarazo otorgado por el Consultorio o Posta Rural;

- certificado de residencia;

Se debe postular a este beneficio en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad en la que la mujer reside. Corresponde a la autoridad alcaldía su otorgamiento. El cobro del cheque respectivo se realizará en el INP, o en los locales que éste determine.

SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (S.U.F.)
SITUACION 1991

Región	VIGENTES 1991		POSTULACION 1991	
	Beneficiarios	Causantes	Beneficiarios	Causantes
I	4.998	8.688		
II	11.029	16.371	2.918	2.613
IV	25.130	45.314	s/i	16.703
V	s/i	98.134	s/i	21.091
VI	29.688	43.796	8.520	10.774
VII	41.869	63.986	7.672	10.251
VIII	s/i	119.289	s/i	s/i
IX	51.014	73.893	8.477	13.229
X	s/i	92.588	s/i	s/i
XI	3.355	4.414	884	1.190
XII	1.604	2.544	765	975
R.M.	204.585	278.077	43.107	65.050
TOTAL NACIONAL	382.181	859.811	74.109	148.933

FUENTE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

d) Subsidio de la madre

Este subsidio está dirigido a la madre de niños que viven a sus expensas y por los cuales recibe el SUF.

i) Beneficio:

Pago de \$ 1.550 mensuales (a Julio de 1992) a la madre, durante 3 años, al mes siguiente en que esta es seleccionada para obtener este beneficio, al cabo de los cuales puede volver a postular. El beneficio termina el 31 de Diciembre del año en que los menores que reciben el SUF cumplen 15 años de edad, o cuando se deja de cumplir alguno de los requisitos.

ii) Requisito:

- acreditar ser madre de causante SUF;
- estar encuestado con la Ficha CAS II;

iii) Documentación:

- certificado de residencia;
- cédula de Identidad de la Madre;
- colilla de pago del SUF.

Se debe postular a este beneficio en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad en la que la mujer reside. Corresponde a la autoridad alcaldía su otorgamiento. El cobro del cheque respectivo se realizará en el INP, o en los locales que este determine.

e) Subsidio al recién nacido

Este subsidio está destinado a la madre que ha recibido el Subsidio Maternal y que carece de previsión social.

i) Beneficio:

Pago de 10 cuotas \$ 1.550 mensuales (a Julio de 1992), por una sola vez, a contar del mes siguiente en que el recién nacido ha sido seleccionado para obtener este beneficio, el cual debe tramitarse dentro de los 3 primeros meses una vez nacido el menor, quedando éste automáticamente como causante de SUF, por lo cual se hace beneficiario del mismo.

ii) Requisito:

- Ser hijo de madre que ha recibido el subsidio maternal y no tiene previsión social.

iii) Documentación:

- certificado de nacimiento del menor;
- comprobante del subsidio maternal.

Se debe postular a este beneficio en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad en la que la mujer reside. Corresponde a la autoridad alcaldía su otorgamiento. El cobro del cheque respectivo se realizará en el INP, o en los locales que éste determine.

3. SECTOR SANEAMIENTO Y AGUA POTABLE

a) Subsidio al pago por consumo de agua potable y alcantarillado

El subsidio esta dirigido a familias o personas que por su realidad socioeconómica se vean en la imposibilidad de cancelar el monto total del valor de las prestaciones por consumo de agua potable y/o servicio de alcantarillado de aguas servidas. Este subsidio es aplicable a los cargos fijos y variables correspondientes a la vivienda, pero sólo por el consumo de agua potable que no supera los 15 metros cúbicos al mes. En este caso, en las facturaciones emitidas al mes siguiente en que se asignó el subsidio, la empresa distribuidora de agua potable cobrará al municipio la parte del valor correspondiente al monto del subsidio otorgado.

El porcentaje a subsidiar es fijo y corresponde a un 50% de los 15 metros cúbicos para todo el país. Está en estudio el establecimiento de un porcentaje diferencial por región superior al actual.

La forma de aplicar el subsidio es la siguiente:

* 1 - 10 m³: El subsidio se calcula sobre la tarifa rebajada.

* 10 - 20 m³: 10 m³ a tarifa rebajada y 5 m³ a tarifa normal, los 5 restantes no se subsidian.

* + de 21 m³: Sobre los 21, los 15 m³ a tarifa normal.

El subsidio dura inicialmente hasta el 31 de enero del año siguiente al que se otorgó y se renueva automáticamente por períodos de un año, hasta completar el plazo máximo de tres años, desde la fecha de su otorgamiento, salvo que mediante un decreto alcaldicio no se de lugar a su renovación.

i) Término del beneficio:

- cuando se deje de cumplir alguno de los requisitos exigidos;
- por cambio de domicilio fuera de la comuna;
- por cambio de domicilio dentro de la comuna, sin informar de éste al municipio al menos con 30 días de anticipación;
- por renuncia voluntaria del beneficiario;
- cuando no se efectúe el pago de la parte no subsidiada registrada en el documento de cobro, acumulándose tres cuentas sucesivas sin pagar;
- cuando no se proporcionen los antecedentes requeridos por la municipalidad para la revisión de la calificación de las condiciones socioeconómicas, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se realizó el requerimiento al interesado;
- cuando se cumpla el plazo por el cual se concedió.

ii) Documentación:

- presentación de la última boleta de consumo de agua potable y alcantarillado, debidamente pagada y sin que en dicha boleta se registre deuda anterior;
- acreditar estar encuestado por la ficha CAS II;
- llenar el formulario de postulación, el que le será entregado en la municipalidad respectiva.

La institución encargada de administrar este subsidio es la municipalidad de la comuna de los beneficiarios. Se debe postular en la Unidad de Desarrollo Social de la Municipalidad respectiva.

A cada municipio se le asigna por la Intendencia una cantidad limitada de subsidios a otorgar en su comuna. Este, al momento de asignar los subsidios, comprueba el cumplimiento de los requisitos y selecciona a los postulantes de acuerdo con el nivel

socioeconómico. El decreto alcaldicio con la nómina de los beneficiarios, como asimismo de quiénes postularon y no obtuvieron el beneficio, es publicado en la municipalidad, en lugar visible al público. Si el municipio no ha agotado la cantidad de subsidios asignados a su comuna, los no seleccionados pueden repostular y solicitar se reconsidere la situación en su caso particular. Si el municipio ha agotado los recursos asignados para subsidios, el afectado podrá ingresar a una lista de espera de obtención del beneficio, la que avanzará en la medida en que los anteriores beneficiarios pierdan el beneficio por alguna de las causales señaladas anteriormente.

b) El Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicio

Se considera a las familias con un sitio de una superficie mínima de 100 metros cuadrados, a la vez que se construyen redes públicas que permitan dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. El escurrimiento de aguas lluvias ocurre generalmente en forma superficial. Si ello no fuera posible, se consulta, además un alcantarillado de aguas lluvias.

Se dota al loteo de infraestructura vial mínima que, de acuerdo a la localización geográfica, puede variar desde formación de calzadas en tierra, hasta pavimentos de asfalto u hormigón.

La base de la solución es una caseta sanitaria, con una superficie mínima de 6 metros cuadrados y máxima de 10 metros cuadrados, compuesta de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero.

La solución descrita es transferida en dominio al beneficiario mediante un contrato de compraventa. Una parte del precio de venta es financiado con una subvención de hasta un 75%. El saldo es mediante un préstamo hipotecario que, para este efecto, concede la municipalidad al beneficiario, con plazo de cancelación a 12 años, en cuotas mensuales, sin interés. Cabe señalar que los recursos ingresados al municipio como recuperación de préstamo hipotecario, quedan a disposición de éste para reinversión en el mismo sector en que se ejecutó el proyecto.

Los proyectos del programa se pueden agrupar en dos grandes categorías, según la cantidad de infraestructura aprovechable en cada barrio:

i) Radicación:

Así se denomina a las obras de mejoramiento IN SITU en barrios existentes, lo que quiere decir que se utiliza el terreno en el que se encuentran habitando los beneficiarios, incluyendo según las necesidades del sector, la construcción de infraestructuras sanitarias y la provisión de redes de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial (o combinado), electricidad y pavimentación.

ii) Erradicación:

Corresponde excepcionalmente a nuevas urbanizaciones de lotes con servicios para atender a familias que residen en localidades no susceptibles de mejoramiento, debido a las características de los terrenos, por lo cual la solución se implementa en un terreno distinto al que habitaban los beneficiarios.

El grupo de familias que se desee beneficiar deberá contar como mínimo con un 80% de puntaje CAS II bajo 600. Además, cada proyecto es evaluado socioeconómicamente, debiendo cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12%).

Los estudios que sea necesario efectuar para la ejecución de los proyectos deberán ser financiados por el respectivo municipio.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informa a las Intendencias los montos de que dispone y éstas, a su vez, informan a las municipalidades sobre tal disponibilidad.

El municipio selecciona los proyectos más convenientes y los presenta a consideración de la Intendencia Regional, mediante la utilización de la ficha de identificación de proyectos, con el fin de obtener el orden de prioridad de su ejecución. A contar del 1 de Enero de 1992, los proyectos licitados con financiamiento del programa deben, además, contar con la aprobación del COREDE respectivo (en el futuro por el Consejo Regional).

Finalizadas las etapas de postulación, licitación, adjudicación y ejecución de obras, el municipio será el encargado de entregar los títulos de dominio, desarrollar la labor educativa que permita el correcto aprovechamiento de la caseta, cumpliendo el objetivo de mejorar la condición sanitaria de la población, prestar el apoyo técnico que sea necesario para la paulatina consolidación de la vivienda definitiva y constituir Cartera Hipotecaria para proceder al cobro de los dividendos correspondientes.

4. SECTOR EMPLEO.

a) Subsidio de Cesantía.

Este subsidio constituye una asistencia económica a trabajadores desocupados que hayan perdido su ocupación habitual por razones ajenas a su voluntad. En el momento de su inscripción en la Municipalidad, deben documentar su cesantía mediante la presentación del finiquito de su último empleador.

i) Beneficio:

Consiste en la prestación de ayuda económica durante 12 meses. En los 3 primeros el beneficio asciende a \$ 10.620 entre el 4º y el 6º mes asciende a \$ 7.080 y, finalmente, entre el 7º y el 12º alcanza a \$ 5.310 (a Mayo de 1992).

Para cobrar las cuotas del 4º, 7º y 10º mes, es necesario presentar un certificado de ampliación del beneficio, en un formulario que se solicita en la municipalidad. Además, el beneficiario debe firmar, cada mes, una tarjeta de control. Si no lo hiciera o encontrase trabajo, se termina el beneficio.

El cheque de subsidio sólo podrá cobrarse los primeros 5 días después de la fecha de pago estipulada.

Además del monto en efectivo, el beneficio incluye prestación médica gratuita en los Consultorios y Hospitales del Sistema Nacional de Servicios de Salud, y asignación familiar y maternal para sus cargas familiares reconocidas.

ii) Requisitos:

- tener a lo menos 52 semanas o 12 meses continuos o discontinuos de imposiciones en cualquier régimen previsional (INP o AFP), dentro de los 2 años anteriores a la cesantía;
- estar inscrito en el registro de cesantes de la municipalidad que corresponda a su lugar de residencia y, además, en el registro de cesantía del INP o AFP, según sea el caso.

iii) Documentación:

- Cédula Nacional de Identidad;
- formulario de solicitud de subsidio de cesantía que se obtiene del INP, Caja de Compensación o empleador, según corresponda;
- finiquito otorgado por el empleador;
- libreta del INP o comprobante de la AFP
- certificado de residencia;
- comprobante de inscripción en el registro de cesantía del INP o AFP.

El beneficio debe ser solicitado en la Dirección de Desarrollo Social de la municipalidad en la que la persona reside. El cheque será pagado por el INP o la caja de compensación respectiva, según corresponda. Para los funcionarios públicos, el beneficio lo pagará el servicio donde éste trabaja.

b) Oficinas Municipales de Colocación

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), servicio público dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, es la institución que desde 1976 tiene a su cargo orientar el desarrollo de la capacitación ocupacional y fomentar y apoyar la colocación laboral.

Si bien SENCE promueve, fomenta, orienta y supervigila la política de capacitación y empleo a nivel nacional, el desarrollo de los programas que tienden al cumplimiento de dicha política se localizan y ejecutan en las comunas, en donde las Oficinas Municipales de Colocación (O.M.C.) juegan un rol activo como puerta de entrada al sistema.

Durante el año 1990 se inscribieron en estas oficinas un total de 80.221 personas, se registraron 49.715 vacantes (puestos de trabajo recepcionados por las O.M.C.) y se obtuvieron 37.781 colocaciones. Operan en el país unas 90 de estas oficinas en igual número de municipios.

Las Oficinas Municipales de Colocación nacen de un convenio entre el SENCE y la respectiva municipalidad, en donde acuerdan cumplir las labores de orientación ocupacional y de colocación, entendida ésta como el conjunto de acciones destinadas a relacionar a quienes buscan ocupación con quienes la ofrecen con el fin de celebrar un contrato de trabajo, obligándose ambas instituciones para tales efectos.

Las obligaciones municipales dicen relación con los aspectos administrativos, es decir:

- proveer de personal idóneo en cantidad y calidad suficiente;
- habilitar un recinto para el funcionamiento de la oficina con las características requeridas por el SENCE para estos efectos;
 - dotar a la oficina del mobiliario, equipo y materiales necesarios para su operación;
- brindarle los medios de comunicación suficientes y acordes a la realidad comunal para el efectivo cumplimiento de su labor, tales como teléfono, vehículo, publicaciones en la prensa local.

En cambio, las responsabilidades del SENCE radican fundamentalmente en el campo técnico, y dicen relación con :

- elaborar normas técnicas relativas al funcionamiento de las O.M.C.;
- coordinar, orientar y apoyar técnicamente a las O.M.C. mediante asesorías directas, cursos y seminarios;

- supervigilar y controlar el fiel cumplimiento de las normas de carácter técnico a las que se encuentran sujetas estas oficinas;
- promover acciones que faciliten la coordinación de estas oficinas para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos;
- recabar, en forma mensual, toda la información respecto a la oferta y demanda de empleo canalizada a través del sistema, la que luego de ser procesada es dada a conocer oficialmente.

Las tareas específicas que deben realizar las Oficinas Municipales de Colocación (O.M.C.) se resumen en las siguientes:

- **Inscripción de Cesantes:** tarea orientada a servir al público que acude a la Oficina en busca de una solución a su necesidad de empleo y capacitación. Consiste en entrevistar a los interesados en base a una ficha de inscripción y registrar la información para ser ingresada posteriormente al sistema de información.
- **Información y Orientación Laboral - Ocupacional:** Consiste básicamente en la atención de consultas relativas a asuntos de empleo y búsqueda de trabajo. Se desarrolla informando y asistiendo técnicamente al público respecto de los requisitos y habilidades que requieren los distintos oficios y las alternativas que, de acuerdo a sus propias aptitudes, se presentan en el mercado de trabajo.
- **Captación de Vacantes:** Esta tarea se orienta a captar los puestos de trabajo y obtener cupos para prácticas laborales y aprendices. Para lograr efectividad en el desempeño de esta tarea, las O.M.C. deben publicar avisos en la prensa con las personas que buscan trabajo; mantener relaciones permanentes con los empresarios, ya sea visitando empresas, enviando correspondencia y material gráfico; recopilar y analizar la información relativa a cursos de capacitación, necesidades de cupos para prácticas laborales y aprendices.
- **Asistencia Técnica de las O.M.C.:** Actividad orientada hacia el mayor número de actores económicos y sociales, tales como empresas, trabajadores, organismos capacitadores, organismos comunitarios, juntas de vecinos, etc.; procurando difundir y lograr apoyo para el Programa.
- **Colocación de Interesados:** Se procura ofrecer una alternativa de actividad laboral a las personas que acuden a la O.M.C. compatibilizando sus intereses y competencias con las posibilidades reales del mercado de trabajo.
- **Administración de la Información:** Mantener actualizada de manera funcional toda la información sobre los inscritos, vacantes de trabajo, de colocaciones

laborales, de prácticas laborales y aprendices y de capacitación. Debe facilitarse la labor de intermediación de la Oficina registrando simultáneamente la información estadística sobre el movimiento de la O.M.C., para lo cual debe registrarse, procesarse y recuperarse dicha información.

c) Programa de Capacitación de Jóvenes

El Gobierno, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión social, ha diseñado un Programa Nacional denominado «Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica», con participación directa de las municipalidades del país en la selección de los beneficiarios de estos cursos.

El Programa pretende constituirse en una alternativa válida para enfrentar los problemas de desempleo juvenil, que representa la mitad del desempleo total, no obstante que los jóvenes componen sólo el 20% de la fuerza de trabajo.

El Programa, que se encuentra en su fase inicial de ejecución, tiene una duración de 4 años y se propone alcanzar una cobertura de 100.000 jóvenes de ambos sexos, de escasos recursos, que se encuentren fuera del sistema regular de educación y que estén cesantes, desocupados o subempleados.

El Programa ofrece cuatro opciones diferentes de capacitación o sub-programas, a saber:

- capacitación y experiencia laboral en empresas;
- aprendizaje alternado;

- capacitación para el trabajo independiente ;

- formación y capacitación.

Los cursos de capacitación se realizan a través de organismos autorizados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, mediante el mecanismo de licitación pública.

La participación de las O.M.C. en la ejecución de este programa constituye un factor clave para su éxito, ya que éste requiere de una instancia a nivel local que permita apoyar y facilitar la llegada del programa a los jóvenes beneficiarios. En tal sentido, las O.M.C. desarrollan un rol articulador clave en todas las acciones de información necesarias para la realización de los cursos, facilitando la coordinación de las demandas de capacitación de los jóvenes con la oferta de cursos de los Organismos Técnicos de Ejecución (O.T.E.) y las empresas de la comuna.

Debido a que las O.M.C. son la principal puerta de entrada de los beneficiarios al sistema, les corresponde en relación a este Programa las tareas de informar, orientar e inscribir a los interesados en participar. Asimismo, tienen la responsabilidad de focalizar este beneficio, acreditando la condición socioeconómica de los participantes.

CAPITULO VII

LOS SERVICIOS SOCIALES TRASPASADOS

Las municipalidades fueron facultadas por el art. 38 de la Ley de Rentas Municipales, de 1979, para tomar a su cargo servicios atendidos por sector público como la educación primaria y secundaria y la salud primaria. También fueron autorizadas para crear establecimientos en las áreas de servicios en que se efectúe el traspaso, los que se rigen por las mismas normas de administración de recursos y personal. Por la ley N°18.096, se traspasaron en forma definitiva los cementerios a las municipalidades.

El D.F.L. N° 1-3063, de 1980, reguló el traspaso de los establecimientos. Estos pueden traspasarse en forma definitiva, como lo fueron los establecimientos educacionales, o provisoria, como lo fueron los establecimiento de salud. En el primer caso, los bienes se traspasan en dominio y, en el segundo caso, en comodato.

Las municipalidades, al asumir estas nuevas funciones, estructuraron unidades o departamentos municipales dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario, o crearon un ente de derecho privado, las Corporaciones Municipales, para administrar tales servicios.

En el caso de las Corporaciones, la mayoría de las veces su dirección superior está a cargo de un Consejo, presidido por el Alcalde y nominado por éste y por un gerente, designado por el citado Consejo.

El personal de las Corporaciones se rige por el Código del Trabajo. En el caso del personal de los Departamentos Municipales, pueden ser funcionarios municipales o también contratados por el Código del Trabajo, salvo el personal docente que labora en el departamento de educación, el que se regula por el Estatuto Docente. La remuneración de los funcionarios municipales depende del grado que ocupen en la escala municipal de remuneraciones. Para aquéllos que se rigen por el Código del Trabajo su remuneración depende del acuerdo de voluntades, mientras respecto del personal docente su remuneración se determina según lo dispuesto en la Ley N° 19.070 de Estatuto Docente.

La adquisición, administración, enajenación y dada de baja de los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios traspasados, se rige por las normas de los bienes muebles e inmuebles municipales. Si la municipalidad tiene los bienes muebles en comodato al darlos de baja deben ser devueltos al servicio de salud que los entregó, quien decreta la baja.

La municipalidad debe llevar presupuesto separado para cada uno de los servicios traspasados, los que se rigen por las normas de administración financiera de las municipalidades.

Los ingresos de los servicios traspasados no pueden destinarse al gasto de funcionamiento de las municipalidades. Los recursos financieros que reciban los municipios para la administración de los establecimientos que tomen a su cargo, deberán ser imputados al subtítulo 07, otros ingresos, ítem 71, fondos de terceros. Como el destino final de estos recursos es ser transferidos al servicio respectivo administrado por la municipalidad, deben ser imputados al presupuesto de gastos en el subtítulo 25, ítem 33 (transferencias al sector privado) en el caso de las corporaciones y en el ítem 33, transferencias a otras entidades públicas, si es un departamento de administración educacional y/o de salud.

1. EL SECTOR DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

Rigiéndose por lo dispuesto en el D.F.L. Nº 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, las municipalidades del país en forma paulatina tomaron a su cargo la administración de los establecimientos educacionales, proceso finalizado en enero de 1987.

En la actualidad, en el país hay 324 municipalidades que tienen bajo su administración 6.297 establecimientos educacionales (64,4% del total nacional) y que atienden a 1.764.854 alumnos (58,5% del total nacional).

a) ¿Cómo se administra el servicio de educación?

En el momento del traspaso las municipalidades podían crear, para la administración de los establecimientos, un departamento de educación municipal o una corporación de derecho privado que asumiera tal función.

En el caso de haberse adoptado la decisión de crear un departamento, éste pasó a conformar la estructura interna municipal, pudiendo las personas que allí se desempeñan ser funcionarios municipales o bien estar contratados a través del Código del Trabajo.

Si la decisión fue crear una corporación de derecho privado, existe un directorio y estatuto que rige a la corporación, siendo el alcalde por derecho propio el presidente de dicho directorio y todas las personas contratadas a través de un contrato privado de trabajo. Cabe hacer notar que el Tribunal Constitucional estableció que los municipios no podían transferir funciones públicas a instituciones de derecho privado, razón por la cual se prohibió crear nuevas corporaciones de este tipo a contar del 1º de Marzo de 1988, sin perjuicio de mantener el funcionamiento de las existentes.

b) El régimen laboral del profesorado

Todo el personal traspasado desde el Ministerio de Educación fue contratado por la municipalidad respectiva a través de un contrato privado de trabajo, rigiéndose, en consecuencia, por las normas dispuestas en la ley N° 18.620. El personal docente tiene la calidad de funcionario público desde la publicación de la ley N° 19.070, en junio de 1991. El resto del personal traspasado y los contratos nuevos se rigen por el Código de Trabajo y no tienen la calidad de funcionarios municipales o públicos para ningún efecto legal.

Si bien las municipalidades en un principio tuvieron que contratar el personal traspasado de los establecimientos educacionales conservando los niveles de remuneración al momento del traspaso, nada les obligó a mantener dichos sueldos en los mismos términos reales a lo largo del tiempo. Esto provocó un deterioro real de las remuneraciones de dicho personal.

Respecto a la situación previsional, todo el personal tuvo un período previamente fijado para optar por mantener su régimen previsional antiguo, es decir continuar imponiendo en la ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), o bien traspasarse al régimen previsional privado (EMPART o AFP). Las diferencias de costos para los que optaron por esta última alternativa fueron de cargo del empleador, por lo que nadie pudo ver disminuida su remuneración líquida.

c) El sistema de financiamiento

Los establecimientos educacionales que las municipalidades tomaron a su cargo están acogidos al beneficio de la subvención contemplado en el DFL N° 2 de Educación de 1989, texto que fusiona y ordena el decreto ley N° 3.476 del Ministerio de Educación y sus modificaciones posteriores, siempre que cumplan los siguientes requisitos, válidos para la enseñanza gratuita:

- que tengan el reconocimiento oficial del Estado, por haber cumplido los requisitos establecidos en el artículo 21 de la ley N° 18.962;

- que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos por curso, que en cada caso y para atender la exigencias pedagógicas señale el reglamento (el MINEDUC puede autorizar una matrícula que exceda los cupos máximos cuando situaciones especiales derivadas de las necesidades educacionales lo aconsejen);
- que cuenten con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen;
- que el local destinado al funcionamiento del establecimiento cuente con las condiciones de capacidad e higiene ambiental suficiente para el número de alumnos que atienda y con el material didáctico adecuado a la enseñanza que imparta;
- que entre las exigencias de ingreso o permanencia no figuren cobros ni aportes económicos directos, indirectos o de terceros tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por ley;
- que los profesores estén habilitados para ejercer sus funciones;
- que se encuentre el sostenedor al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones previsionales.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor según asistencia media. Es un valor por alumno, expresado en un factor de la Unidad de Subvención Educacional, USE, de acuerdo al nivel de enseñanza (parvularia, general básica, especial diferencial, básica de adultos, media científico-humanista y técnico profesional, media de adultos). Actualmente el valor unitario de la USE es de \$ 5.144,50 (a marzo de 1992), conforme a la reciente reforma de la ley de subvenciones (ley N° 19.138, publicada el 13 de marzo de 1992):

Sus valores son los siguientes para 1992:

Educación Parvularia (2º nivel de transición)	0.909 USE
Educación Gral. Básica (de 1º a 6º)	1.000 USE
Educación Gral. Básica (7º y 8º)	1.107 USE
Educación Gral. Básica de Adultos	0.474 USE
Educación Gral. Básica Especial diferenciada	2.600 USE *
Educación Media diurna (1º a 4º)	1.245 USE
Educación Media Técnico Profesional Agrícola y Marítima	1.970 USE
Educación Media Técnico Profesional Industrial	1.480 USE

Educación Media Técnico Profesional Comercial y Técnica	1.300 USE
Educación Media Científico Humanístico y Técnico Profesional de Adultos	0.563 USE

Nota:* (3.000 a partir de 1993)

Tal monto se incrementa por zona en el porcentaje establecido para el sector fiscal según localidad.

Además, las escuelas rurales que cumplan los requisitos señalados en el artículo N° 11 del DFL N° 2 perciben la asignación de ruralidad, cuyo monto varía en forma inversamente proporcional al número de alumnos que atiende el establecimiento.

En el siguiente cuadro se presenta las fuentes y montos de financiamiento del sistema educacional administrado municipalmente, para los años 1990 y 1991 y en pesos de este último año, en los que se incrementó los recursos fiscales destinados al sector.

	1990		1991	
	M\$	%	M\$	%
SUBVENCIONES:	99.362.872	(85.9)	104.396.293	(85.2)
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES	13.363.467	(11.5)	15.181.531	(12.4)
OTROS (*)	3.035.920	(2.6)	3.017.611	(2.5)
TOTAL INGRESOS	115.962.259	(100.0)	122.595.435	(100.0)

Nota: (*) Incluye otros ingresos de Operación (Matrículas y Certificados), otras transferencias (privadas) y Saldo inicial de Caja.

d) El Estatuto Docente.

Lá Ley N° 19.070, que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación norma, entre otras materias, la carrera de aquellos profesionales de la educación de establecimientos del sector municipal, incluyendo aquellos que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en sus órganos de administración.

Dicha ley regula el ingreso a la carrera docente del sector municipal, mediante la incorporación a la dotación docente de los establecimientos del sector municipal de la comuna. Norma el procedimiento de fijación de la dotación docente de cada establecimiento y determina que los profesionales de la educación ingresan en calidad de titulares o en calidad de contratados, incorporándose los primeros previo concurso público de antecedentes, y definiendo a los segundos como aquellos que desempeñan labores

docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares. La dirección de los Departamentos de Administración de Educación Municipal será ejercida por un profesor con especialización en administración educacional, si lo hubiere en la comuna o, en su defecto, por otro profesional de la educación.

Los profesionales de la educación tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, la que es el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional. Además gozan de asignación por experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica. Las diferencias en las remuneraciones correspondientes a las asignaciones se pagan en forma gradual en 5 años a partir de 1991, sin perjuicio de que las municipalidades incrementen dichas asignaciones y otorguen otras de incentivo profesional, con fondos propios. Se les reconoce, adicionalmente, el derecho a que se les efectúe imposiciones sobre la totalidad de sus remuneraciones efectivas, en forma gradual, a los docentes con 27 y más años de servicio o de imposiciones.

Los profesionales que se desempeñan en el sector municipal se rigen por el Estatuto correspondiente y, supletoriamente, por las normas del Código del Trabajo y sus leyes complementarias. Los profesionales de la educación del sector municipal no están afectos a las normas sobre negociación colectiva.

El valor hora para determinar la remuneración básica mínima nacional se reajusta en la misma oportunidad y porcentaje que la Unidad de Subvención Educacional. Este valor, a contar del 1º de diciembre de 1991, es de \$ 2.242 para educación parvularia, general básica, especial diferencial y básica de adultos, y de \$ 2.360 para educación media, niños y adultos.

2. EL SECTOR SALUD MUNICIPAL

Las funciones de salud son desarrolladas por los servicios de salud central a través de hospitales y algunos consultorios generales y por las municipalidades a través de los consultorios generales urbanos y rurales, y postas rurales de salud, que constituyen sus unidades ejecutoras y funcionales descentralizadas y son los encargados de realizar todas o alguna de las actividades de recuperación, fomento y protección de la salud y de rehabilitación de personas enfermas.

La atención de salud está estructurada en tres niveles, (primario, secundario y terciario), según la complejidad y cobertura de las prestaciones que se realizan. A continuación describiremos los programas que operan en el nivel primario, pues son estos, los que se encuentran mayoritariamente traspasados a los municipios.

El nivel primario de atención comprende un conjunto de acciones destinadas fundamentalmente, aunque no en forma exclusiva, al fomento, prevención y protección de la salud de las personas y del medio ambiente. En el campo de la recuperación involucra la atención ambulatoria (vale decir, la que no incluye hospitalización) y domiciliaria de los problemas de salud más simples y frecuentes que, por su baja complejidad, pueden resolverse con técnicas de diagnóstico y tratamiento básico.

La atención de emergencia que se otorga en las estructuras de este nivel consisten en primeros auxilios y resolución de casos simples. El apoyo de medios auxiliares, diagnósticos y terapéuticos es mínimo. Los recursos humanos involucrados constituyen un equipo de salud que va desde el auxiliar de salud rural hasta el profesional médico.

Además de las acciones específicas en salud, la estructura de este nivel, puerta de entrada del sistema, tiene la responsabilidad, en grado variable, de participar en acciones de desarrollo integral de la comunidad en la que sirven.

a) ¿Qué establecimientos integran el nivel primario de atención?

i) Postas Rurales de Salud: son establecimientos de atención ambulatoria, localizados en una determinada área geográfica de fácil accesibilidad para poblaciones de 600 a 1.200 habitantes. Están a cargo de un auxiliar de salud rural residente, que recibe periódicamente el apoyo del equipo profesional compuesto básicamente por un médico, una enfermera y una matrona, los que concurren en conjunto o en forma alternada, según las necesidades de la localidad. Las acciones de fomento, protección y prevención se realizan sobre toda la población del área geográfica, básicamente a través de visitas domiciliarias programadas y las actividades de recuperación, por detección o demanda espontánea.

La posta rural de salud deriva a establecimientos de mayor complejidad las situaciones que no puede resolver por sus medios.

ii) Consultorio General Rural: es un establecimiento de atención ambulatoria ubicado generalmente en localidades de 2.000 a 5.000 habitantes y que presta servicios a la población de un área geográfica que no excede los 20.000 habitantes. Las acciones del consultorio general rural comprenden tanto el fomento, prevención y protección de la salud de las personas y del medio ambiente, así como las resoluciones de los problemas de salud que pueda manejar un equipo compuesto de médico, odontólogo, enfermera y matrona, apoyados por medios básicos de diagnóstico y tratamiento.

El consultorio otorga atención de primeros auxilios, resolviendo aquella demanda que no requiere de recursos de mayor complejidad y refiere a los establecimientos de mayor capacidad resolutoria el resto de los casos.

iii) Consultorio General Urbano: es un establecimiento de atención ambulatoria ubicado en localidades de más de 20.000 habitantes y al servicio de un área de atracción, idealmente no superior a los 50.000 habitantes. La capacidad de resolución de problemas de salud ambulatoria está determinado por la complejidad de los recursos que posea el consultorio. El equipo de salud del consultorio está constituido por médicos generales, odontólogos, enfermeras, matronas, nutricionistas, al cual se agrega el tecnólogo médico para el manejo de laboratorio básico que eventualmente posea la estructura.

iv) Estaciones Médico Rurales: estas estaciones no corresponden a establecimientos asistenciales y funcionan en lugares aislados de población dispersa. Pueden estar ubicadas en locales proporcionados por la comunidad (escuelas, centros comunitarios) donde concurre la ronda médica en forma periódica para otorgar las actividades de fomento, prevención y recuperación.

Entre otras, la atención primaria considera las siguientes prestaciones:

- consulta médica;
- consulta o control psicológico, enfermera, matrona, nutricionista;
- colocación de vacunas;
- desparasitación sarna y pediculosis;
- atención odontológica;
- exámenes de laboratorio;
- imagenología (radiografías tórax, extremidades);
- ecografía obstetricia y ginecológica;
- procedimientos diagnósticos y terapéuticos de neurología, neurocirugía, otorrinolaringología, dermatología, ortopedia y traumatológico.

Desde 1990 se ha adoptado una serie de medidas a objeto de mejorar las condiciones de atención de salud, en especial atención primaria de fomento y protección, y otras de carácter específico, entre las que se destacan:

- gratuidad de la atención primaria, que implicó eliminar el antiguo cobro directo de prestaciones a los grupos de población clasificados en categorías C y D de la ley de salud;
- implementación, de un Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) en 12 consultorios en las ciudades de Santiago, Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Temuco, los que atienden desde las 21 hrs. hasta las 8 hrs. del día siguiente, y los Sábados y Domingos en forma continua, para satisfacer la demanda de atención de urgencia que requiere un tratamiento de menor complejidad. En 1991 se consolidaron los establecimientos abiertos en 1990 y se abrieron 13 suplementarios. El objetivo logrado ha sido absorber la consulta de urgencia que actualmente llega a los grandes centros urbanos;

- aumento del personal médico y no médico en 61 consultorios de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción y Temuco, con el propósito de eliminar el rechazo de atención en horarios diurnos;
- ampliación de los terceros turnos (17 a 21 hrs.) en los 36 establecimientos de las 24 comunas con más alto riesgo de las regiones Metropolitana, Valparaíso, Bío-Bío y Araucanía, ampliados a 58 durante 1991;
- consolidación de 20 laboratorios básicos en consultorios ubicados estratégicamente en las comunas de mayor densidad poblacional de los grandes centros urbanos;
- aplicación masiva de gel flúor a 2 millones de escolares y programa de salud dental incremental, que incluye prevención de daño dental y diagnóstico en escolares; Programa Nacional de Fluoración del Agua Potable y reformulación del programa odontológico nacional del sistema del sector público;
- reforzamiento de la salud en las 104 comunas rurales más pobres del país, que consideró la capacitación de equipos locales, suplemento de farmacia y contratación de 66 auxiliares de posta rural.

En 1981 se inició el proceso de traspaso de establecimientos asistenciales de nivel primario a diferentes municipalidades. La primera etapa constituyó un plan piloto mediante el cual se traspasó aproximadamente un 35% de los establecimientos. En 1987 se completó el traspaso de la totalidad de las postas rurales de salud y de los consultorios generales rurales y urbanos.

En el país existían, a diciembre de 1991, el siguiente número de establecimientos de atención primaria de salud administrados por los municipios:

-consultorios generales urbanos	194
-consultorios generales rurales	126
-postas rurales	1.022
-estaciones médico rurales	639

b) Obligaciones que contraen Municipalidades y Servicios

El traspaso de establecimientos asistenciales implica que las municipalidades deben asumir la ejecución de la totalidad de las acciones de salud de atención ambulatoria a nivel primario, las que incluyen fomento, prevención y recuperación de salud sobre personas y ambiente cuando corresponda, dentro de su área jurisdiccional, de acuerdo a la complejidad del establecimiento de que se trate y los demás programas complementarios del Servicio de Salud correspondiente, tales como Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), vacunaciones, programa odontológico, control de embarazo.

Las responsabilidades de las Municipalidades son:

- dar cumplimiento a las normas, planes y programas que establece el Ministerio de Salud;
- asegurar el funcionamiento permanente de los establecimientos a su cargo, contratando al personal adecuado y necesario para dar cumplimiento a las obligaciones asistenciales que establecen las normas, planes y programas del Ministerio de Salud;
- otorgar todas las prestaciones del nivel primario propias de los Servicios de Salud a los beneficiarios legales o convencionales y entregar los medicamentos prescritos, de acuerdo al contenido del área farmacológica establecida por el Ministerio de Salud para los establecimientos de atención primaria;
- mantener el arsenal farmacológico establecido por el Ministerio de Salud para los establecimientos de atención primaria, de acuerdo a su nivel de complejidad;
- mantener, a lo menos, la calidad de la atención que brindaban estos establecimientos antes de ser traspasados;
- sujetarse al control y supervisión técnica del Ministerio de Salud, a través de la Dirección del Servicio de Salud correspondiente;
- llevar y presentar las estadísticas de las acciones que realicen y prestaciones que otorguen en la forma y condiciones que le indique el Ministerio de Salud;
- efectuar las reparaciones que sean necesarias para el mantenimiento de los bienes que se le entregaron, así como el pago de los impuestos, contribuciones, y otros que se devenguen y los pagos de agua, luz, gas;
- desarrollar, en coordinación con el Servicio de Salud, programas de capacitación permanente del personal de los establecimientos traspasados.

Las responsabilidades de los Servicios de Salud son:

- asesorar en la programación de actividades de los establecimientos traspasados, en conjunto con los encargados de esos establecimientos;
- supervisar, inspeccionar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las políticas, normas y programas emanados del Ministerio de Salud y con este fin deberán adoptar las medidas necesarias para dar a conocer estas disposiciones y las modificaciones que tengan a los establecimientos traspasados;

- completar la atención del nivel primario con los procedimientos de apoyo diagnóstico que sea menester para el cumplimiento integral de las funciones traspasadas;
- entregar, sin costos, las vacunas, los productos del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) y los anticonceptivos en la cantidad y periodicidad necesaria para cumplir los Programas definidos por el Ministerio de Salud;
- atender las interconsultas del nivel primario para atención especializada y recibir los pacientes referidos por los servicios traspasados para atención de emergencia y hospitalización;
- efectuar transitoriamente las rondas médicas, mientras la municipalidad no cuente con los profesionales necesarios para ello, mientras la periodicidad de estas rondas será, a lo menos, aquella con la que las estén efectuando a la fecha de la firma del convenio, cuando la ronda médica sea efectuada por el Servicio, éste proporcionará los fármacos, sin costo para la municipalidad y en aquellos casos en que antes del traspaso la ronda médica era efectuada por un Hospital corresponderá a este mantener tal servicio;
- mantener, a través de la Dirección de Atención Primaria (DAP), del Departamento de Programas de las Personas (DPP) y del Departamento de Medio Ambiente (DMA), una coordinación permanente con la autoridad técnica responsable de la administración de los establecimientos traspasados, verificando en el terreno el desarrollo y cumplimiento de los programas de salud y la aplicación de las normas técnicas pertinentes;
- analizar, revisar y aprobar las estadísticas de las acciones que realicen los establecimientos traspasados y las prestaciones que otorguen, de acuerdo a las normas que indique el Ministerio de Salud, previo a su envío al nivel central;
- pagar a la municipalidad mensualmente una cantidad equivalente al número de atenciones realizadas dentro del mes precedente y facturadas por ella, hasta el tope de recursos o techo comunal, fijado previamente por el Intendente Regional para ese mes;
- conceder mensualmente a las municipalidades el pago total o parcial del denominado Saldo de Facturación (diferencia entre el techo comunal mensual y la facturación mensual realizada por ésta).

c) ¿Cómo se financian los establecimientos traspasados?

Para cada región se determina un límite de gastos (techos máximos) para la atención primaria. Estos techos son la resultante de la aplicación inicial de un per cápita nacional a la población beneficiaria regional, con modificaciones en el transcurso del tiempo que han incorporado diversas variables.

La Intendencia Regional es responsable de la distribución del techo mencionado, fijando montos máximos a percibir por cada comuna de su región de acuerdo a los parámetros locales que definen su realidad específica, con la asesoría del Seremi de Salud.

En conformidad con lo establecido en la cláusula undécima del Convenio Tipo, los Servicios de Salud pagan mensualmente a las municipalidades las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios de la ley N° 18.469, en su modalidad institucional, sean estos de los grupos A, B, C o D. Para estos efectos, e integrando los respectivos convenios, se aprobó por las partes un listado de prestaciones de salud municipal que son factibles de facturar (FAPEM) hasta el tope constituido por el «Techo FAPEM» establecido por la Intendencia para cada municipalidad.

El total de las prestaciones indicadas en dicho listado ha sido valorizado en conformidad al Arancel del Régimen de Prestaciones de Salud, establecido en la Resolución Excenta N° 1.716 de 1985, del Ministerio de Salud y sus modificaciones.

No obstante lo anterior, para algunas prestaciones que no figuran en dicha Resolución se aplica el Arancel incluido en el Sistema de Facturación por Atenciones Prestadas que se ha fijado para los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud.

Los elementos que incluye este listado de prestaciones de salud municipal fueron seleccionados en función de prioridades estipuladas en los programas, la patología prevalente y el nivel de complejidad en las prestaciones asignadas al nivel primario asistencial. Cabe reiterar que por Decreto Supremo se ha liberado el pago de las prestaciones a los beneficiarios FONASA C y D, que con anterioridad cancelaban el 25% y el 50% de estas prestaciones, respectivamente.

De este modo, el financiamiento de los establecimientos de atención primaria de salud traspasados a la administración municipal se origina principalmente en el denominado «techo FAPEM», cuyos recursos provienen del Ministerio de Salud, y por las transferencias municipales a través de recursos del propio presupuesto de la municipalidad que se aportan para incrementar el financiamiento del sector.

Para los años 1990 y 1991, los montos y porcentajes de las fuentes de financiamiento de la atención primaria de nivel municipal se presentan en el siguiente cuadro, en pesos de 1991:

FINANCIAMIENTO SALUD MUNICIPAL

	1990		1991	
	Miles \$	%	Miles \$	%
TECHO FAPEM	13.663.999	(71.0)	16.887.945	(69.0)
TRANSFERENCIAS MUNICIPALES	5.120.176	(26.6)	6.015.962	(24.6)
OTROS (*)	469.541	(2.4)	1.578.316	(6.5)
TOTAL	19.253.716	(100.0)	24.482.223	(100.0)

Nota: (*) Incluye Saldo Inicial de Caja y otras transferencias.

El número de funcionarios adscritos al nivel primario de administración municipal alcanzó en 1990 un total de 12.628 personas y en 1991 un total de 13.528 personas.

3. LA ATENCIÓN DE MENORES

De conformidad al Decreto Ley N° 2.465, de 1979, que crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME), se establece que son entidades coadyuvantes de la función asistencial del Servicio todas aquellas que presten asistencia o protección a los menores que se encuentren en algunas de las situaciones señaladas en los artículos 2° de dicho decreto ley, y el artículo 4° del Decreto Supremo N° 356, de 1980, del Ministerio de Justicia.

Las municipalidades, o las corporaciones municipales constituídas por aquellas, pueden ser reconocidas como entidades colaboradoras. En la actualidad, existen convenios con una municipalidad y con 14 corporaciones municipales. En 15 municipios o corporaciones creadas por éstas se presta colaboración en atención a menores, los que administran un total de 24 centros para este efecto, con el aporte de 202 funcionarios bajo régimen de contrato privado.

Existen cuatro líneas de acción: observación y diagnóstico, prevención, protección y rehabilitación. Se ejecutan bajo diversas modalidades de atención según la forma de consecución de los objetivos y de las características personales del sujeto de atención de cada sistema, destacándose entre éstas el nivel intelectual. La forma de atención es abierta o cerrada, dependiendo de las condiciones del medio familiar del menor.

De acuerdo a la Ley Nº 18.383, de 1989, se establece, entre otras materias, que un 18% de las multas que los Juzgados de Policía Local impongan, se destinará al Servicio Nacional de Menores, debiendo las municipalidades poner a disposición de dicho Servicio a lo menos quincenalmente estos recursos.

Además, los centros de atención a menores tienen derecho a una subvención fiscal si, siendo una institución privada (como las corporaciones municipales), es reconocida como colaboradora o, si es una institución pública (como las municipalidades) la que presta dicho servicio, suscriben un Convenio con el SENAME. En éste se debe establecer, a lo menos, «la ayuda técnica, material y financiera que el Servicio proporcione a la institución colaboradora y el compromiso de ésta en orden a ejecutar las acciones que el Servicio les señale y a recibir o a atender a un determinado número de menores que les envíe» (artículo 18 del Decreto Ley Nº 2.465)

La institución ejecutora debe contribuir a lo menos con el 5% del costo del proyecto que se convenga realizar. La subvención se paga mensualmente por el Sename durante el mes siguiente al que corresponda, de acuerdo al número de menores efectivamente atendidos.

Existe un sistema de fiscalización del cumplimiento de las normas que regulan la actividad que desarrollan las instituciones colaboradoras, donde es necesario distinguir dos aspectos: el técnico y el financiero.

Desde el punto de vista técnico, el SENAME realiza acciones de supervisión de los establecimientos, considerando criterios de calidad de vida (alimentación educación, vestuario, salud) y áreas de intervención (menor, familia y comunidad).

En el ámbito financiero, el Departamento de Auditoría del Servicio tiene asignada la tarea de examinar las cuentas que, respecto de los fondos entregados por el Sename, rindan las instituciones reconocidas como colaboradoras, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, norma de aplicación general a este tipo de aportes.

4. LOS CEMENTERIOS

A través de la Ley Nº 18.096, de 1982, se traspasó a las municipalidades los cementerios situados dentro de sus respectivos territorios comunales que pertenecían a los Servicios de Salud.

El traspaso correspondiente implicó la transferencia del dominio de dichos cementerios, con sus terrenos, instalaciones, equipos y, en general, con todo su activo y pasivo.

De igual modo, se traspasó el personal que se desempeñaba en los cementerios y que dependían del Fondo Nacional de Salud, pasando a depender de las Municipalidades y rigiéndose por las disposiciones del D.L. N° 2.200, de 1978, y, en general, por la legislación común aplicable a los particulares.

En la ley de traspaso se estableció que las municipalidades deberán llevar presupuestos separados respecto de los cementerios que se incorporan a su gestión, los que deberán ser aprobados mediante decreto del alcalde respectivo.

De acuerdo al Código Sanitario, corresponde al Servicio Nacional de Salud autorizar la instalación y funcionamiento de todo cementerio, público o privado, y velar por el cumplimiento de las disposiciones correspondientes. Los cementerios municipales regularán su arancel de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la ley N° 11.704.

A diciembre de 1991 existían en 47 comunas cementerios municipales en los que laboraban 1.252 funcionarios.

**APORTES AL ANALISIS Y DEFINICION DE POLITICAS SOCIALES
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO DE UNA ONG:
LA FUNDACION ESQUEL - ECUADOR**

**Santiago Quevedo
Quito, Sept. 93**

Este trabajo pretende contribuir al proceso de discusión y elaboración de políticas sociales en el Ecuador. Para tal efecto, se basa en la experiencia directa que un organismo no gubernamental, la FUNDACION ESQUEL, ha podido desarrollar en el Ecuador. El trabajo institucional directo ha sido complementado con el conocimiento de algunas experiencias ajenas, pero que se inscriben en una estrategia institucional similar a la de esta fundación.

El trabajo se ha dividido en tres partes:

- 1.- Lo que es y hace la FUNDACION ESQUEL
- 2.- Identificación de algunos puntos de interés sobre políticas sociales, extraídos de la experiencia de la FUNDACION ESQUEL.
- 3.- A modo de conclusión: Algunas propuestas sobre Políticas Sociales.

1.- LO QUE ES Y HACE LA FUNDACION ESQUEL.-

La FUNDACION ESQUEL pretende contribuir al desarrollo integral del Ecuador buscando consensos para la acción y actuando como catalizador de múltiples capacidades que se encuentran en estado de latencia o efectivizados de una manera parcial. Parte del supuesto de que en nuestro país existen muchos recursos (de carácter humano, social, cultural, tecnológico, económico, etc.), que no han sido adecuadamente aprovechados. Ha centrado su acción institucional en favor de los sectores sociales más necesitados, promoviendo procesos participativos, autogestionarios y autosustentados.

Entiende que los esfuerzos por el desarrollo son responsabilidad de todos y colabora en la apertura de espacios de diálogo, crítica constructiva, reflexión, planificación y ejecución de acciones concretas, de una manera conjunta con todos aquellos actores que deben y pueden cooperar.

Rechaza el paternalismo que genera y condiciona dependencias. Pretende unir voluntades coincidentes con su estrategia y promueve el logro de concertaciones que permitan aplicar en la práctica tales entendimientos. Esto supone la conformación de una alianza ("partnership") en la cual deberán integrarse los esfuerzos de diverso origen para el logro de las metas compartidas que se adopten en conjunto. Supone también el fortalecimiento de los procesos democráticos y participativos.

La FUNDACION ESQUEL es un organismo privado, sin fin de lucro y totalmente ajeno a intereses político partidarios o religiosos, que intenta contribuir al desarrollo del Ecuador. Para tal efecto apoya las iniciativas planteadas por las comunidades más necesitadas, proporcionando apoyo técnico y financiero

bajo la forma de proyectos específicos de desarrollo social y económico. Además, busca extraer lecciones prácticas de la experiencia propia o ajena, con el fin de colaborar en la elaboración de estrategias alternativas de desarrollo.

Para el logro de lo indicado, coordina y efectiviza los esfuerzos provenientes de varios tipos de actores:

- los beneficiarios, en quienes ve la posibilidad de desarrollar capacidades que le permitan enfrentar sus propias adversidades con afán de superación. Para ello trata de fortalecer sus organizaciones y promover su participación, planteándose como meta el pleno logro de la autogestión y autosostenimiento de los procesos impulsados.

- las ONG's, en quienes ve la posibilidad de complementar su acción institucional, a partir del conocimiento y experiencia directa que las ONG's tienen o deberían tener, respecto de las comunidades con las cuales trabajan. Se les exige una alta calificación técnica, irreprochable comportamiento ético, prescindencia de intereses político partidarios, religiosos o lucrativos, y coherencia con los principios institucionales y estrategia operacional de la Fundación Esquel. El papel de las ONG's es básico, pues son las responsable de ejecutar las actividades programadas.

- otros organismos de desarrollo, de carácter nacional o internacional, públicos o privados, que puedan realizar un aporte técnico o financiero a las iniciativas en marcha.

- la FUNDACION ESQUEL, brinda apoyo técnico, financiero, administrativo y legal a los proyectos. Pero lo hace insertándose en un proceso co-participativo a todo nivel, incluso económico. La Fundación Esquel contribuye con sólo una parte de los recursos requeridos, complementando así la acción de los otros actores.

La FUNDACION ESQUEL promueve aquellos proyectos que demuestren que tendrán un impacto real sobre las condiciones iniciales adversas que afectan a la población beneficiaria y que representen un ejemplo novedoso y reproducible. Las necesidades a enfrentar pueden ser de muy variado orden. Se actúa con un enfoque integral, lo que no significa enfrentar todos los problemas a la vez. Se privilegian los que puedan ayudar al logro estratégico del autosostenimiento.

Se da prioridad a la generación de ocupaciones y al incremento de los ingresos familiares, pero de forma inseparable a la búsqueda de solución de aquellos problemas que impiden la expresión de las potencialidades de la población afectada. Esto, según las circunstancias, significa responder a necesidades de capacitación, educación, prevención de la salud, fortalecimiento organizacional, protección de su medio ambiente, defensa de su cultura, etc.

Entiende la importancia del registro sistemático de las acciones a emprender y de las evaluaciones a realizar, para lo cual ha puesto un énfasis especial en los procedimientos correspondientes.

Para seleccionar un proyecto, la Fundación verifica lo siguiente :

- el nivel y tipo de necesidades y de potencialidades de la población beneficiaria.
- la calidad de la respuesta técnica a tales necesidades (el impacto a producir)

administrativos.

- la participación a todo nivel, de los actores involucrados.
- la evolución posible del proyecto, en cuanto a sus posibilidades de alcanzar el autosostenimiento del proceso, llegando en su momento a ser innecesario el apoyo de la FUNDACION ESQUEL o de cualquier otro organismo externo a la comunidad.
- (para el caso de los proyectos económico-productivos): la capacidad de generar un excedente económico que se constituya en la base permanente del desarrollo de la comunidad y permita beneficiar a otras.
- las perspectivas de aprendizaje que revele el proyecto, en cuanto a perfeccionar los esfuerzos por desarrollo.

Hasta fines de agosto de 1993, la FUNDACION ESQUEL había recibido 257 propuestas de proyectos e iniciado la ejecución de 50 de ellos, 13 de los cuales ya habían terminado.

Los 50 proyectos ya iniciados (sumando los concluidos y los que están en ejecución), pueden ser caracterizados de la siguiente manera :

<u>tipología*</u>	<u>número de proyectos</u>	<u>porcentaje</u>
NIÑEZ Y JUVENTUD	26	52 %
MUJER	10	20 %
INDIGENAS	9	18 %
URBANO	22	44 %
RURAL	18	36 %
URBANO-RURAL	10	20 %
SALUD	16	32 %
EDUCACION	26	52 %
E CONOMICO PRODUCTIVO	29	58 %
ECOLOGICO	14	28 %
GESTION URBANA	7	14 %

* = Las categorías no son excluyentes (excepto urbano / rural / rural-urbano integrado)

El presupuesto total de estos 50 proyectos asciende a un total de US \$ 5.115.598.-, de los cuales la FUNDACION ESQUEL aportó o está aportando US \$ 2.571.629.-, es decir, alrededor de la mitad (el 50,27%).

Los 50 proyectos incorporan directamente a las actividades a un total de 142.829 beneficiarios y de manera indirecta llevan un beneficio concreto a otros 814.889. Es decir, entre beneficiarios directos e indirectos, se atiende a cerca de un millón de personas (957.718).

2.- IDENTIFICACION DE ALGUNOS PUNTOS DE INTERES SOBRE POLITICAS SOCIALES, EXTRAIDOS DE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO DE LA FUNDACION ESQUEL - ECUADOR

2.- IDENTIFICACION DE ALGUNOS PUNTOS DE INTERES SOBRE POLITICAS SOCIALES, EXTRAIDOS DE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO DE LA FUNDACION ESQUEL - ECUADOR

Para una mejor sistematización de este capítulo, los puntos de interés se han agrupado según los diferentes actores que forman parte del proceso de búsqueda del desarrollo social. Así tenemos: beneficiarios, ONG's, el gobierno central, los gobiernos seccionales, los organismos internacionales, las agencias financieras y la ciudadanía en general.

2.1.- DE LOS BENEFICIARIOS

2.1.1.- Los equívocos sobre el alcance de la participación.-

Es evidente que sigue abierta la discusión respecto a qué es y cómo se puede alcanzar la participación. Aún subsisten enfoques que la reducen a meras consultas esporádicas o a fórmulas ritualísticas en las cuales la participación sólo sirve para satisfacer apariencias u obtener recursos. Sin embargo, parece que cada vez más nos acercamos a un relativo consenso en cuanto a que la participación de los beneficiarios en los esfuerzos por lograr el desarrollo social, implica:

a.- respeto a la autonomía de sus decisiones

b.- incorporación de los beneficiarios a las diversas fases del proceso:

- el diagnóstico (auto-diagnóstico)
- la identificación de necesidades y potencialidades,
- elaboración y ejecución de las respuestas a las necesidades detectadas (planes, programas, proyectos).
- seguimiento, evaluación y reprogramación de las acciones a emprender.

c.- efectivizar la participación de los beneficiarios a nivel de la toma de las decisiones que definen el avance práctico del proceso. Esto significa propiciar la co-gestión, para culminar, eventualmente, en una plena auto-gestión.

La FUNDACION ESQUEL, así como muchas otras ONG's que trabajan en proyectos de desarrollo, tienden a seguir estos criterios. Sin embargo se han encontrado con un conjunto de problemas que se indican en los puntos que siguen.

2.1.2.- La relatividad respecto de la autonomía de las decisiones y la identidad cultural.-

Los beneficiarios no siempre cuentan con buenas organizaciones que les haga posible estar informados de una manera oportuna y completa de los problemas de su propia comunidad, ni de los tratamientos respectivos. Tampoco cuentan con una capacidad de gestión bien desarrollada, que les evite la dependencia de extraños.

Aún en el caso de contar con una buena organización comunitaria, con frecuencia se presentan problemas de manipulación bajo la forma de intereses ajenos introducidos vía miembros de la propia comunidad.

Estos intereses ajenos suelen ser de naturaleza político-partidaria, religiosos, lucrativos o - la mayoría de las veces - de búsqueda de poder de parte de sub-agrupaciones específicas.

Por lo tanto, resulta ingenuo suponer que al favorecer la espontánea participación comunitaria se están descartando las influencias externas. La comunidad, por lo general, reflejará toda o una buena parte de la gama de intereses que cruza al conjunto de la Sociedad.

Este aspecto es crucial para la definición de la identidad cultural de las comunidades. Los procesos migratorios, los cambios ocupacionales asociados y las múltiples influencias culturales provenientes de realidades sociales ajenas a las de origen, tienden a destruir referentes de valoración y pautas de conducta, haciendo posible la introducción de confusiones y conflictos de identidad.

Finalmente, lo que llegará a ser entendido como "propio", incluye también lo que era "ajeno" y en un proceso sincrético, o de simple adaptación, se integran elementos para conformar una nueva unidad. A su vez, ésta no se encuentra necesariamente bien consolidada y suele ser la vía para diversas formas de manipulación de parte de líderes caudillistas.

2.1.3.- La conflictividad interna.-

La experiencia nos revela que a medida que se desarrolla la participación, se tiende a incrementar el nivel de conflictividad interna en las organizaciones de los beneficiarios de los proyectos. Esto tiene una estrecha relación con el punto anterior. La expresión de intereses no coincidentes es facilitada por la participación. La existencia de procesos democráticos hace posible el logro de soluciones armoniosas. Pero muchas veces la pugna por el poder que se establece entre diversos sectores, puede llevar a situaciones de conflicto que obstaculizan el avance. Esto puede llevar hasta la suspensión de proyectos, en casos extremos.

Desde luego, se pueden tomar medidas preventivas, como una clara y oportuna información sobre los antecedentes, el monitoreo del avance, la transparencia de los procedimientos que se utilizan y la advertencia sobre las consecuencias de ciertas decisiones.

La mejor de todas las defensas ante este peligro, es una adecuada programación de las actividades a realizar y de las responsabilidades específicas de cada participante. Esto se puede precisar en convenios y planes de trabajo. No obstante, ello no siempre descarta el peligro de que surjan nuevas fuentes de conflicto, debido a lo que se indica a continuación.

2.1.4.- Los continuos cambios que fluyen de la dinámica social.-

Los proyectos son parte del conjunto del acontecer social. Por lo tanto, no deben ser considerados como episodios que pueden ser predefinidos mecánicamente. Las bases que justifican a un proyecto pueden ser alteradas por la marcha del proceso. Además, la comprensión misma de tales bases puede ser modificada, pues el avance se puede encargar de mostrar nuevas facetas que antes no habían sido detectadas.

El resultado es obvio, nunca un proyecto es ejecutado de una manera idéntica a como estaba previsto. El proceso de búsqueda del desarrollo social va generando nuevas condiciones que modifican permanentemente toda la situación.

Los beneficiarios tienen un potencial dormido, el despertarlo sirve para efectivizar sus capacidades latentes, pero también para que se transformen realmente en sujetos sociales que tratarán de forjar su propio futuro.

El ímpetu participativo que un proyecto pueda promover difícilmente podrá ser contenido en los ámbitos pre-establecidos. Una vez esclarecida la consciencia, fortalecida la organización y desarrollada una capacidad propia de gestión, la dinámica será desbordante.

2.1.5.- La inequidad y el autosostenimiento.-

Los beneficiarios se ven invadidos por toda clase de ONG's que intentan colaborar en el desarrollo social y económico del Ecuador y para lo cual presentan la más amplia gama de estrategias y criterios de intervención. Estas van desde la filantropía tradicional, bajo la forma de limosnas bien organizadas y presentadas, asociadas a la obtención de beneficios particulares perseguidos por la ONG, (ello puede implicar una determinada forma de creer, pensar, interpretar, votar, etc.), hasta otras ONG's que se guían por un sincero respeto a las comunidades y propueven procesos participativos.

Pero las estrategias de las ONG's no son ajenas a las tendencias impuestas por los grandes organismos mundiales, continentales o regionales que intervienen en los esfuerzos por el desarrollo social. Es así como en la actualidad asistimos a un notable cambio en las estrategias de desarrollo social. El enfoque asistencialista tradicional, basada en la actitud pasiva de beneficiarios que reciben una filantropía personal o institucional que no altera las condiciones previas, tiende a ser reemplazada por la generación de condiciones que permitan el autosostenimiento del proceso de desarrollo.

Tal autosostenimiento implica el tratamiento simultáneo (y no secuencial) de varios aspectos. Desde un punto de vista psicológico, se requiere de una actitud de confianza acerca de la capacidad de sí mismo y de que quienes comparten una situación similar y con los cuales se buscarán soluciones compartidas. También es indispensable lograr una actitud de cooperación hacia una variedad de extraños que manifiestan una intención de ayuda. Eso no es fácil de alcanzar cuando existen sobradas razones para recelar de tales intentos. En todo caso, la necesidad es por lo general imperiosa y no es difícil arribar al menos a un cauteloso e instrumental pragmatismo.

Desde el punto de vista organizacional, se requieren mecanismos que permitan concretar la participación de una manera efectiva y eficaz. Desde un punto de vista legal se requieren fórmulas jurídicas que protejan los derechos y regulen las actividades de iniciativas individuales, familiares, comunitarias, microempresariales, etc.

Desde un punto de vista de la capacitación se requiere de la entrega de destrezas que les permitan defenderse por sí solos y evitar la dependencia externa.

Desde un punto de vista cultural se requiere de la defensa de pautas que se ven en peligro de sucumbir ante la imposición de patrones ajenos. Desde un punto de vista ecológico se requiere de la conservación y rescate de los recursos naturales. La lista continúa, pues son muchos los aspectos que deberán ser considerados conjuntamente con el gran factor estratégico que suele ser buscado aisladamente: el componente económico-productivo.

La idea es simple y perfectamente viable: la creación de puestos de trabajo y el incremento de los ingresos familiares debe ir aparejado del logro de un excedente económico que permita reciclar los esfuerzos en un espiral positivo, que sea de carácter permanente.

Para tal efecto, las fuentes financieras tienden a imponer una lógica de estricta competencia y de inserción en las reglas del juego de la economía formal. Esto, entre otras cosas, significa que los análisis financieros de las propuestas deben hacerse en base a las tasas reales del mercado.

Para algunos, este desafío no tiene viabilidad, pues supone que los pobres carecen de todo potencial de superación y que jamás llegarán a estar en condiciones competir eficazmente. Esto les lleva a la conclusión que el aceptar tal desafío es una pérdida de tiempo y recursos.

La FUNDACION ESQUEL acepta este desafío pues forma parte de su estrategia institucional y ha entrado de lleno a preparar este tipo de propuestas. Pero plantea algunas observaciones a los supuestos implicados en una inserción inmediata a las leyes del mercado. Exigir esto último a quienes provienen de una situación de pobreza y por lo tanto afectados negativamente por tal situación, en los múltiples planos de su condición humana y social, constituye una falta de equidad.

No es justo aplicar una igualdad de exigencias a quienes provienen de una desigualdad de situaciones. Por tal razón, es indispensable tomar las medidas necesarias para reducir, hasta donde sea posible, las desventajas que afectan a los beneficiarios de la población objetivo de nuestros proyectos. Esto debe ser, justamente, el elemento central de la estrategia.

2.1.6.- El rescate de las potencialidades latentes

La experiencia propia y ajena muestra con claridad que es perfectamente posible lograr capacitar a la población beneficiaria en el enfrentamiento eficiente de una serie de aspectos, como salud, educación, saneamiento ambiental, protección del medio ambiente, iniciativas económico-productivas, defensa de su cultura, búsqueda de la belleza a través de expresiones artísticas propias, etc.

Esto no es fácil, ni rápido, ni los resultados alcanzados son necesariamente estables. Pero, la gran lección es que esto es perfectamente posible. Ello demuestra la existencia de una inagotable fuente de aptitudes latentes, que pueden ser rescatadas y transformadas en capacidades efectivas, cuando se dan las condiciones propicias.

Ejemplo: un niño o una niña cualquiera del Guasmo, procreado en un contexto de carencias económicas, afectivas, higiénicas, éticas, de alimentación, etc.; probablemente sufrirá una desnutrición que afectará su proceso de mielinización provocándole irreversibles limitaciones en su crecimiento físico e intelectual; probablemente desertará prematuramente de la escuela (si es que llega a ir a ella); para ingresar también prematuramente a una ocupación de baja calificación, baja remuneración y ninguna estabilidad (si es que tiene suerte, pues en caso contrario, la alternativa más probable es alguna de las múltiples opciones de patología social que se le presentarán fácilmente en su área de residencia). Probablemente esa persona se encontrará mal informada sobre la sexualidad y probablemente se involucrará en un aborto (con grave riesgo de muerte) o un embarazo no deseado que limitará aún más sus ya escasas posibilidades ocupacionales. La lista sigue y es interminable.

En otros términos, el pobre se encuentra abrumado por un conjunto de adversidades que pueden ser analizados como sucesos de probable ocurrencia, que tienden a encadenarlo a su condición.

Esta cadena de probables acontecimientos constituye un verdadero círculo vicioso de la pobreza. Pero puede ser roto a partir de intervenciones como: adecuada preparación médica, nutricional y psicológica a la madre en el período de embarazo y cuidados correspondientes al recién nacido; estimulación temprana asociada a un trabajo integral con la familia para mejorar las condiciones de interacción y formación al interior del hogar; creación de fuentes de trabajo para los padres; dotación de guarderías infantiles para apoyar el desarrollo de los niños y facilitar las posibilidades de desempeño ocupacional de las madres; sistemas e implementos lúdicos que en vez de reforzar la agresividad, violencia e individualismo, favorezcan la solidaridad, el trabajo colectivo y generen actitudes positivas hacia la paz y democracia; detección oportuna de problemas de aprendizaje y entrega del refuerzo psico-pedagógico consecuente; educar para el mejor manejo de la economía familiar, permitiendo así una mejor defensa del escaso presupuesto familiar y un mejor uso del mismo, racionalizando el gasto, mejorando los niveles de alimentación con una dieta más balanceada y orientada al uso de productos naturales baratos, de fácil acceso, e incluso de posible producción en huertos familiares; protección especial para la infancia en condiciones de extrema vulnerabilidad, como la niñez abandonada y la niñez trabajadora; promover la difusión y aplicación en un nuevo concepto de salud, para que protegiendo al ecosistema, se adopten medidas preventivas y productivas (incluso en un sentido económico) y se enfoque la salud como la vía para un desarrollo personal y social en un contexto de solidaridad y armonía; incorporar al educando a sistemas que respondan efectivamente a su propia realidad y le motiven y capaciten para el enfrentamiento práctico de los problemas cotidianos que debe enfrentar; ofrecer a la juventud la esperanza de un futuro mejor, a través de mecanismos de superación claros, factibles, creíbles, y efectivamente disponibles, en los cuales se conjuguen las necesidades de educación básica, formación laboral, manejo adecuadamente informado de su sexualidad, fomento del deporte y la sana recreación, desempeño de responsabilidades ciudadanas adaptadas a sus posibilidades, (como apoyo a campañas de saneamiento ambiental, trabajos comunitarios en base a "mingas", etc.), junto a la apertura de espacios para crear, expresar y compartir el arte y la cultura.

Todos estos son ejemplos reales de acciones concretas que traducen una política social y han sido extraídos de los proyectos promovidos por la FUNDACION ESQUEL. Sin embargo, son experiencias puntuales y aisladas que si bien proporcionan un modelo validado (o en proceso de validación) para intervenir en el desarrollo, su aplicación al conjunto de la Sociedad requiere de una concertación de recursos, voluntades y capacidades que aún se encuentran lejos de ser alcanzados.

Pero el punto que en esta oportunidad se quiere destacar, es el hecho de que en la pobreza se da una acumulación de factores adversos, que impiden efectivizar el desarrollo de capacidades que se encuentran en estado de latencia. Por otra parte, se encuentra perfectamente comprobado que esa potencialidad latente puede ser perfectamente desarrollada, bajo las condiciones apropiadas. Los ejemplos indicados solo ilustran esta posibilidad. Es decir, el camino solo está insinuado y hay que trabajarlo muchísimo más. Esa es la tarea estratégica que la FUNDACION ESQUEL considera como fundamental y que sólo podrá ser cumplida a través de una amplia concertación de esfuerzos.

2.2.- LAS ONG's

Cualquier análisis sobre el papel de las ONG's en las tareas del desarrollo social, debe considerar necesariamente, en primer lugar, una auto-crítica acerca de su desempeño.

Las ONG's han hecho algo y podrían hacer muchísimo más todavía, pero hay que comenzar por identificar algunos problemas evidenciados en la práctica. Al hacerlo, no se pretende acusar a ninguna en particular, sino plantear en general algunas advertencias con espíritu constructivo.

Además, el posible papel que las ONG's puedan realizar para el desarrollo del país se encuentra bien definido y es perfectamente factible de alcanzar. Pero, no se puede ocultar el hecho de que entre las ONG's hay muchas que aun no se encuentran en condiciones de brindar sus posibles aportes con los niveles de calidad y responsabilidad requeridos.

2.2.1.- Teoría y operacionalidad.-

Tal vez por las vinculaciones académicas del origen de la mayoría de ellas, o tal vez por aferrarse al relativo dominio que puedan tener al iniciar sus actividades, es frecuente encontrar en las ONG's (particularmente, en las de reciente creación), una tendencia a la elaboración de complejas fundamentaciones teóricas, que no siempre van acompañadas de una fluida consecuencia operacional.

Evidentemente, teoría y práctica, lejos de oponerse, son complementarias y deben integrarse en un mismo ámbito de interpretación-acción. No obstante, el peligro de un divorcio entre estos planos es permanente. Unas, por la dificultad para traducir operacionalmente sus fundamentaciones teóricas; otras, por verse atrapadas en un practicismo que les lleva a desaprovechar la inmensa riqueza informativa y posibilidades analíticas que van produciendo en su accionar.

Algunas ONG's, dan prioridad a los proyectos de desarrollo que se expresan en acciones directas de beneficio a los sectores más necesitados, por sobre los énfasis académicos. Pero, aún en estos casos, las posibilidades analíticas son inmensas y no siempre es posible aprovecharlas plenamente.

Los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos - que de hecho pueden ser enfocadas como investigaciones experimentales - suelen restringirse a los aspectos más inmediatistas, descuidando o realizando a medias lo que podría extraerse de las monitorías y de las evaluaciones de impacto social.

Teóricamente esto es muy fácil de resolver, pero su aplicación práctica exige personal, recursos y tiempo, que no siempre están disponibles.

Ejemplos:

i.- Un proyecto con mujeres rurales azuayas, que sin sus maridos o compañeros (pues éstos han migrado), pudieron alternar con éxito las tareas productivas campesinas, con sus responsabilidades de madres y dueñas de casa, para realizar actividades artesanales rentables, muy pronto se vieron transformadas respecto a su condición previa. El enfrentamiento práctico de la cadena de adversidades que debieron superar, las hizo asumir el rol de compradoras de insumos, revendedoras de tales insumos, comercializadoras de productos propios y ajenos, capacitadoras de aspectos técnicos y organizativos en otras comunidades que intentaban proseguir su ejemplo, etc. La variedad de situaciones producidas y sus implicaciones teóricas y prácticas para el conocimiento y manejo de la economía y gestión popular, se encuentran parcialmente recogidas en el seguimiento y evaluación del proyecto. Pero hubo muchísimos puntos que no fué posible profundizar.

ii.- Una organización guasmeña de segundo grado, muy sólida y cohesionada, que realizó avances tan espectaculares que concitó el interés de un destacado programa de televisión y por esa vía fué conocida en todo el país, de pronto pierde su cohesión y se fracciona hasta el punto de neutralizar sus posibilidades de avance. Esto es muy reciente y ya está siendo superado, pero para captar y solucionar a plenitud todos los componentes del problema se requiere del equivalente de un nuevo proyecto.

iii.- El caso de varios proyectos - urbanos y rurales - que tienen un efecto de demostración en comunidades aledañas de características similares a las de aquellas donde los proyectos fueron realizados, o se están realizando, y provocan una serie de reacciones cuyo conocimiento exige medidas cuya implementación escapa a las posibilidades de manejo inmediato.

La compatibilización de los aspectos teóricos y operacionales de los proyectos, junto a las limitaciones de recursos humanos, técnicos y materiales, es una de los desafíos cruciales que las ONG's enfrentan en la actualidad.

Las posibilidades de acción conjunta entre ONG's que tienen perfiles institucionales diferentes, pero complementarios, se encuentra insinuada, pero escasamente efectivizada.

2.2.2.- Los niveles de calificación.-

Las ONG's pueden desempeñar un importante papel en los esfuerzos por el desarrollo social y económico, pero ello exige de un alto nivel de calificación en los planos que definen como de su competencia. Esto no siempre es así, en muchos casos los niveles de calificación se encuentran muy por debajo de los pretendidos.

Todas las ONG's se encuentran en un proceso permanente de aprendizaje. Para tal efecto se hacen esfuerzos por mejorar cualitativamente e incrementar la capacitación. La práctica misma es una fuente de aprendizaje, pero suele ser tan absorbente que resulta difícil sistematizar, compartir y difundir el conocimiento adquirido. La cooperación entre las ONG's para este propósito aparece como un excelente mecanismo, que no ha sido suficientemente utilizado.

La FUNDACION ESQUEL ha incluido el componente de capacitación para los actores con los cuales trabaja. Sin embargo, la experiencia nos indica que esta capacitación ha sido insuficiente y debe ser reforzada en los aspectos previstos y ampliada a otros no previstos.

Por ejemplo, al inicio de la ejecución de los primeros proyectos realizados por la FUNDACION ESQUEL, se tomaron medidas para orientar adecuadamente el trabajo. Así, se elaboraron guías de procedimiento y se dieron charlas aclaratorias. Se dió por supuesto que las ONG's no requerían de mayor capacitación en algunos puntos, pues por su experiencia deberían ser dominadas perfectamente, como el caso de los procedimientos contables, retenciones tributarias y otros detalles administrativos. El avance nos mostró que nuestro supuesto era falso y que los requerimientos de capacitación debían extenderse hacia áreas mucho más elementales que las originalmente incluidas.

Esto indica que las ONG's no siempre están adecuadamente preparadas para asumir con eficiencia las tareas del desarrollo en las que manifiestan tener la capacidad de colaboración. Esto constituye una grave dificultad que pone en peligro la fructificación de los esfuerzos provenientes de otros actores que ingenuamente han creído en la existencia de capacidades que realmente no estaban disponibles.

2.2.3.- El dimensionamiento de los gastos institucionales.-

La FUNDACION ESQUEL se ha visto en la obligación de no poder apoyar un buen número de proyectos debido a lo que, según los criterios definidos por su Directorio, constituyen propuestas con gastos institucionales exagerados en favor de la ONG proponente.

Muchas fuentes financieras definen proporciones máximas en este sentido. El problema es que esto no puede ser rígido ni generalizable, ya que dependerá del tipo de proyecto.

Por ejemplo, proyectos para montar un centro de capacitación o un centro de información, o un sistema de mercadeo, requieren de una proporción de gastos institucionales para la ONG proponente, muy diferente a otro cuyo propósito es llevar ayuda concreta y directa a gente pobre.

Sin embargo, se producen notables variaciones en la valoración de actividades similares. Esto responde a varios factores, como la auto-valoración, los niveles de especialización y de experiencia adquiridos, el tipo de formación del personal técnico a incorporar, e incluso la ubicación geográfica de la ONG proponente.

Ciertamente, todos estos aspectos pueden ser fundamentados y explicados adecuadamente, pero el hecho real es que este punto suele ser fuente de problemas.

2.2.4.- La experiencia institucional de las ONG's

En la actualidad asistimos a una creciente proliferación de nuevas ONG's. Cada día hay más y cada día se incorporan nuevos planos de tratamiento. Cada ONG tiene su perfil, el cual puede ser modificado en función de la oferta de líneas de financiamiento.

Algunas ONG's asumen un carácter más académico y centran sus actividades en la investigación, los eventos analíticos y las publicaciones. Otras, se orientan hacia la ejecución de proyectos de desarrollo y establecen directo contacto con las comunidades de base. Obviamente, no hay exclusión entre estos enfoques y de hecho se pueden observar diversos grados de compatibilización.

Las ONG's también pueden ser diferenciadas según su tamaño (medido por su personal, su presupuesto o las actividades que realiza), así como por su experiencia.

Las ONG's más grandes y más experimentadas parecen, en principio, más atractivas para elegir las como posibles colaboradoras. No obstante, de las evaluaciones se deduce que tanto las grandes y experimentadas, como las pequeñas y de reciente creación presentan problemas relativamente similares. Por otra parte, estas últimas, las pequeñas y de reciente formación, pueden llegar a tener excelentes desempeños. Además, pueden ser la vía para desarrollar capacidades técnicas para el apoyo de proyectos en los lugares de su realización. Es decir, pueden ser un instrumento para descentralizar la tendencia actual consistente en una mayoría de ONG's quiteñas que deben trasladar a su personal por todo el país.

Una ONG pequeña y de reciente formación presenta el peligro de su falta de experiencia institucional, pero ello puede ser compensado con la calidad de la experiencia personal de sus miembros, además de dimensionar y programar la colaboración de acuerdo a las posibilidades reales que se plantean.

2.2.5.- La compatibilización entre diferentes formas de percibir, interpretar y actuar en la realidad. -

Un peligro que se encuentra permanentemente presente, es el choque entre formas distintas de asumir e insertarse en lo real. Las ONG's utilizan con un tipo de racionalidad que no es necesariamente el mismo que aquel que utilizan las comunidades. Más aún, no todas las comunidades tienen el mismo tipo de racionalidad, ya que dependerá de las múltiples influencias particulares de cada caso.

El manejo de las relaciones interpersonales, los procesos de toma de decisiones, el sentido del tiempo, las atribuciones de causalidad, las percepciones sociales, los valores implícitos en el comportamiento, son ejemplos de un conjunto de factores psico-sociales y culturales que expresan finalmente una manera específica de comprender y actuar en la realidad.

El no considerar este problema puede poner en grave peligro los planes de trabajo que se formulan bajo la racionalidad "científico-profesional" de las ONG's.

Ejemplo: Al preparar un proyecto económico-productivo para una comunidad campesina, se elaboró un ciclo corto de inversión-producción-comercialización, en el cual, - a juicio de los especialistas - se aseguraba con holgura el cumplimiento de dicho ciclo. El cumplimiento de esto era determinante para el logro de la rentabilidad prevista. Toda la propuesta y su racionalidad económica descansaba en ese supuesto. Pero al considerar su implementación práctica se advirtió la necesidad de verificar si la mentalidad campesina y su práctica correspondiente era coherente con el mismo sentido del manejo del tiempo que tenían los técnicos en producción. La verificación de este punto está en proceso y las conclusiones definitivas aún no llegan, pero hay indicios como para sostener la hipótesis de que estamos en presencia de dos formas de racionalidad totalmente distintas.

En este caso, se han tomado medidas preventivas que tal vez permitan evitar un contratiempo, pero esto ilustra con claridad el punto planteado. El concepto y manejo del tiempo que tienen los técnicos, por un lado, y los campesinos por otro, pueden llegar a ser totalmente distintos y de esa manera perjudicar programaciones técnicas que hayan desconsiderado este factor.

Por otra parte, es muy importante señalar la enorme capacidad de aprendizaje que puede ser observada en los miembros de las comunidades. En el mismo ejemplo anterior, los técnicos pudieron explicar con éxito conceptos relacionados con la amortización del capital, pago a los factores productivos, tasas de interés y de rentabilidad, etc. Los mismos técnicos pudieron comprobar que muy rápidamente los miembros de la comunidad podían, - solos, sin la ayuda de nadie - explicar de una manera muy clara, completa en lo esencial y efectiva en los resultados, los mismos conceptos que ellos habían entregado con anterioridad.

Esta capacidad de aprendizaje puede ser vista desde muchos ángulos. Por un lado, ratifica la existencia de las aptitudes latentes y la importancia y viabilidad de su desarrollo. Por otra parte, indica la posibilidad de introducir nuevos elementos que apoyan una lógica de "progreso" que puede destruir elementos pre-existentes.

No se trata de iniciar en esta oportunidad un debate axiológico, pero es conveniente advertir que nuestra idea de "progreso" puede entrar en conflicto con otros tipos de mentalidades y valoraciones.

2.3.- EL GOBIERNO CENTRAL

La FUNDACION ESQUEL ha intentado concertar algunas acciones con dependencias del Gobierno Central. Lo ha hecho con cautela y mesura. El resultado de esta experiencia es negativo. En todos los casos se produjeron problemas en las acciones concertadas y en los aportes esperados.

Con todo, las inmensas posibilidades de acción conjunta con dependencias del Gobierno Central no pueden ser descartadas y la FUNDACION ESQUEL, ha continuado y continuará respondiendo a todo diálogo que, el marco de un mutuo respeto, pueda darse para concretar acciones en beneficio de los sectores más necesitados del país.

Sin embargo, el problema no se reduce a una espera de aportes, ni de acciones puntuales ágiles y eficientes. Lo realmente crucial, es la definición de una adecuada política social y la coherencia correspondiente en el comportamiento de todo su aparato de gobierno.

Desde hace más de un año, las ONG's han estado insistiendo en que esperan que el Estado no sólo convoque a las ONG's a tareas específicas que han sido programadas sin su participación, sino que aspira a sostener un diálogo que le permita contribuir a la definición de políticas sociales.

Es indudable que nada de ello será posible sin una reforma del Estado que corrija sus actuales deficiencias y, por sobre todo, permita efectivizar la participación ciudadana en su más amplio nivel, incluyendo, desde luego, a las organizaciones populares.

2.4.- LOS GOBIERNOS SECCIONALES

La FUNDACION ESQUEL tiene plena conciencia de las posibilidades de trabajo conjunto que pueden ser realizadas con los gobiernos seccionales. Por tal razón, se han establecido contactos, mantenido diálogos y se han elaborado o están siendo elaboradas propuestas concretas al respecto.

Se ha realizado un seminario-taller sobre "Gestión Local", especialmente orientado hacia la producción de propuestas en esta línea.

La experiencia acumulada, aunque limitada, permite plantear algunas consideraciones.

i.- Las autoridades seccionales pueden, con gran facilidad, plantear propuestas muy interesantes al nivel de ideas básicas. Pero, para su transformación en proyectos adecuadamente formulados para su gestión de todo nivel, incluyendo el técnico y el financiero, suelen presentarse dificultades derivadas de su actual estructura y funcionamiento. Esto puede ser parcialmente compensado con el papel de algunas ONG's, pero es indispensable revisar la situación actual para desarrollar una mayor capacidad técnica y lograr una mayor agilidad y eficiencia operacional.

ii.- Aunque en la letra de la normatividad vigente existen algunos mecanismos que podrían ser utilizados para favorecer una amplia participación por parte de la ciudadanía, por lo general éstos no han sido aprovechados. Es urgente llenar este vacío y desarrollar fórmulas que permitan articular la acción de los organismos seccionales, con la de las organizaciones populares que cada día cobran mayor experiencia y capacidad para enfrentar las adversidades que padecen.

iii.- En ausencia de iniciativas provenientes de los propios organismos seccionales, aparece muy plausible la posibilidad de que sean las ONG's, en conjunto con las organizaciones populares, quienes presenten propuestas de programas de desarrollo. Ello requiere de un nivel de coordinación que es

difficil de alcanzar, pero que en las actuales circunstancias es más probable de ser alcanzado desde "la Sociedad Civil", pero en convenios con los organismos seccionales. Esto ya está siendo promovido por la FUNDACION ESQUEL con el apoyo de varias ONG's.

iv.- Lo anterior, en todo caso, exige que las ONG's puedan superar sus actuales limitaciones para cumplir con eficacia el rol ya indicado, pues de otra manera la opción quedará condenada a una idealización no efectivizada.

2.5.- LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Los organismos internacionales (OI) que actúan en áreas del desarrollo social y económico, tienden a ser buscados con gran entusiasmo por parte de las ONG's, como posibles colaboradores. Sin embargo, es conveniente tener presente lo siguiente:

i.- Por lo general, el trabajo de los OI se encuentra regulado por convenios y programaciones específicas acordadas con el Estado. A partir de ellos, es posible encontrar cabida para colaboraciones puntuales de parte de algunas ONG's calificadas. Pero, por lo general, existe una muy escasa posibilidad de colaboración adicional a la indicada.

ii.- A pesar de lo anterior, muchos OI mantienen una creciente apertura hacia el trabajo con las ONG's, pero para su efectivización requieren de una contraparte bien organizada, que represente a sectores significativos de las ONG's, ya sea por localización o por sector de actividad. Desgraciadamente, a pesar del indudable avance que se ha logrado en esta materia, aún subsisten problemas, que finalmente se expresan en una falta de unidad.

iii.- Las ONG's no disponen de una adecuada difusión de la información, respecto a cuáles son los OI's que actúan en el país, haciendo qué, cómo, etc. Desde luego, la solución de este punto se relaciona con el anterior. Por lo tanto, la capacidad de las propias ONG's en alcanzar mejores niveles de unidad y organización, será determinante para la apertura de más amplias posibilidades de cooperación técnica y financiera, ya sea de origen interno o externo.

2.6.- LAS AGENCIAS FINANCIERAS

Con frecuencia se nos advierte acerca del peligro de la imposición de criterios exógenos vía el otorgamiento de fondos. De la experiencia de la FUNDACION ESQUEL se puede concluir que hasta ahora tal situación no se ha presentado, aunque hay que reconocer que el peligro es real.

Es totalmente lógico el hecho de que cada fuente tenga sus propios criterios de estrategia institucional, líneas de acción y procedimientos operacionales. Esto puede provocar en muchos casos una espontánea adecuación del proponente a tales criterios. Incluso, se puede dar el caso de que tal adecuación se de sobre lo que erróneamente se interpreta como lo que desea la fuente financiera.

La verdad es que una clara manifestación de la postura institucional, es respetado, o simplemente no apoyado cuando existe algún tipo de diferencia de criterio. Por tal razón, lo más recomendable es la claridad de planteamientos y el diálogo franco. Son ilimitadas las posibilidades de entendimiento que pueden alcanzarse sobre esta base.

El entendimiento inter-institucional se encuentra condicionado al cumplimiento de ciertas convenciones formales para la presentación de las propuestas. Cada fuente financiera tiende a definir su propio formato y en él se incluye una mayoría de puntos que son aproximadamente los mismos, aunque suele

haber diferencias en el orden de presentación, en los énfasis o algunas exigencias particulares en la fundamentación de ciertos aspectos específicos.

Por otra parte, el manejo de la identificación de las fuentes financieras, así como los contactos y gestiones correspondientes, suele ser considerado un patrimonio reservado de cada ONG y es ínfimo lo que realmente se hace en cuanto a compartir esta información.

2.7.- LA CIUDADANIA EN GENERAL

En una gran parte de los proyectos apoyados por la FUNDACION ESQUEL, se plantean alcances que van muchísimo más allá de la delimitación inicial de los beneficiarios específicos de tales proyectos.

Se trata de sistematizar y usar para el beneficio de toda la Sociedad, el conocimiento adquirido en aquellas experiencias que ya han podido confirmar un impacto social positivo.

Ejemplos de esto, son sistemas de enseñanza basados en el manejo de la información cotidiana; sistemas de salud que rompen con la convención tradicional de lo que es salud, para desarrollar una actitud hacia la vida que culmina en la adecuación para el tratamiento solidario de los problemas y en actividades económico-productivas; sistemas de producción agro-ecológica que mejoran la dieta familiar y abren la posibilidad del incremento de los ingresos; prevención de una larga cadena de problemas económicos, de salud, demográficos, psicológicos, de patología social, etc., a partir de una oportuna educación sexual; prevención de enfermedades y beneficio económico en el gasto familiar a partir de una adecuada guía para adquirir, manipular, cocinar y consumir alimentos; mayor y mejor desarrollo intelectual a partir de sistemas de estimulación infantil; desarrollo de nuevas tecnologías para la construcción de viviendas populares; producción y comercialización de plantas medicinales; mejoras tecnológicas en la producción de artesanías; beneficios derivados de compartir sistemas de comercialización a nivel nacional y para la exportación; desarrollo de expresiones artísticas populares; etc.

Existen muchas formas de beneficiar a la ciudadanía en general, simplemente informando sobre algunos procedimientos elementales o propiciando contactos para abrir la posibilidad de la incorporación a una amplia gama de alternativas de desarrollo.

A ello debe agregarse lo ya planteado con anterioridad: promover la participación ciudadana y generar los mecanismos que la permitan concretar en aquellas áreas (como es el caso de la "gestión local") donde lo disponible es insuficiente o escasamente aprovechado.

El manejo de la información pública para efectos de contribuir al desarrollo, así como el lograr un avance en lo que se refiere a la educación masiva, son desafíos actuales cuyo eficaz enfrentamiento condiciona las posibilidades de alcanzar un mayor bienestar para la población en general y en particular, para los sectores más necesitados.

Los procesos masivos de información y educación se presentan como un recurso de la mayor importancia estratégica para el desarrollo de nuestra Sociedad, pero se requieren propuestas globales, audaces y bien fundamentadas, que aún no llegan.

3.- A MODO DE CONCLUSION:

ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE POLITICAS SOCIALES

Descartando la pretensión de exhaustividad en el tratamiento y buscando una consecuencia con los puntos abordados en la parte anterior, a continuación se plantean algunos criterios sobre políticas sociales, extraídas de los referentes que ya han sido señalados.

3.1.- El enfrentamiento del problema de la pobreza constituye el desafío más importante para el Ecuador, y la humanidad en general. La pobreza representa el mayor problema actual, porque:

i.- Afecta a más personas que ningún otro problema conocido.

ii.- Impide el desarrollo de las potencialidades del ser humano.

iii.- Representa el problema más antiguo de la humanidad, al cual más esfuerzos se ha destinado y en el cual más fracasos se han obtenido.

iv.- Por sus efectos, constituye la mayor fuente de problemas secundarios. Sólo en lo que a mortalidad se refiere, supera a todas las guerras y pestes conocidas.

v.- Expresa la más brutal falta de equidad y atenta contra los más elementales principios de justicia social.

Por lo tanto, la prioridad máxima de los esfuerzos por el desarrollo, deben estar centrados en la lucha contra la pobreza.

3.2.- Toda la Sociedad, los pobres y los no pobres, incluyendo los diferentes sub-sectores en que pueden ser divididos, deben incorporarse en la lucha contra la pobreza. Su eventual superación no sólo beneficia a los pobres.

Por lo tanto, los no pobres, deben incorporarse activamente en esta lucha, pues ellos son también directos "beneficiarios" de los avances que se puedan producir en esta materia. Esto significa, en cuanto a política social, la necesidad de promover una nueva forma de filantropía que ya no se base en la caridad, sino en la solidaridad y en la comprensión de que el desarrollo de cada cual, depende del desarrollo de los demás.

3.3.- Las fórmulas asistencialistas de ayuda a la pobreza permiten alcanzar alivios muy limitados, que rápidamente desaparecen si no se preparan las condiciones para sostener de una manera permanente el proceso de desarrollo.

Por lo tanto, es un objetivo estratégico fundamental el logro del auto-sostenimiento de los procesos a impulsar. Por su parte, el auto-sostenimiento de cualquier proceso específico no podrá alcanzarse al margen de un reordenamiento del contexto global del forma parte. Esto significa que el ir a la raíz de los problemas nos llevará necesariamente al examen crítico de la estructura misma de la Sociedad.

El pronunciamiento respecto a este punto es crucial para cualquier intento de definición sobre política social.

3.4.- En consecuencia, lo menos que puede esperarse de cualquier política social que intente incidir en los aspectos centrales del desarrollo, es una reforma del Estado y un conjunto de medidas orientadas hacia la búsqueda de una igualdad de oportunidades. Lo cual, en un contexto previo de fuertes desigualdades y concentraciones de todo tipo exige priorizar las acciones compensatorias.

3.5.- Existe una inter-dependencia de los esfuerzos por el desarrollo que realizan los diferentes actores sociales. Por tal razón es indispensable compatibilizar intereses e iniciativas y coordinar las acciones. Esto requiere del diálogo permanente para la búsqueda de consensos.

3.6.- Quienes padecen las adversidades y las enfrentan activamente, deben estar bien informados acerca de su propia situación y de los factores condicionantes de ella. Por tal razón, deben tomarse medidas para que tal información esté disponible de una manera completa y oportuna.

Pero, lo anterior, no debe ser confundido con la imposición, ni la manipulación. Es básico actuar con total respeto a la autonomía de las decisiones de los propios afectados por las adversidades. Ellos - con la colaboración técnica que corresponda - son quienes deberán definir las necesidades y las potencialidades que permitan diseñar y realizar las respuestas adecuadas.

3.7.- El avance social implica también ocasionales retrocesos. Quienes colaboran en las tareas del desarrollo social deben tener la serenidad, paciencia y capacidad necesaria para comprender esto y ofrecer oportunamente los apoyos que permitan superar tales situaciones.

Por lo tanto, parte de la política social debe ser el compartir el conocimiento sobre los avances realizados, sus éxitos y fracasos, para estimular la elaboración de mejores estrategias.

3.8.- Las aptitudes latentes que existen en las comunidades que serán objeto de los proyectos y la enorme capacidad de aprendizaje que ellas poseen, hace perfectamente posible su directa intervención en actividades de las cuales estaban tradicionalmente postergados. Aspectos tales como la asistencia técnica, la capacitación y el manejo crediticio son ejemplos de las destrezas y eficiencias que una comunidad organizada puede llegar a adquirir y a retransmitir a otras con características similares. Esto debe ser promovido y ampliado hasta donde sea posible.

Pero esto debe ser realizado con respeto a la gran variabilidad social, económica y cultural de nuestro país, evitando la aplicación mecánica de fórmulas que provienen de realidades diferentes y que más que una ayuda pueden llegar a ser fuente de conflictos.

3.9.- Los modelos de intervención para el desarrollo social, deben ser muy flexibles y participativos, para adecuarse a los continuos cambios provenientes de la dinámica social y concretar las posibilidades de complementación entre los distintos actores sociales.

3.10.- Cada tipo de institución tiene un papel importante que cumplir en las tareas del desarrollo. Las posibilidades de acción conjunta entre organismos de carácter más bien académico, con aquellos orientados a la directa ejecución de proyectos de desarrollo, son enormes y de mutua conveniencia.

3.11.- Para mejorar las posibilidades de contribución de las ONG's a las tareas del desarrollo, resulta de la mayor importancia:

- i.- Elevar los niveles de calificación técnica a través de la capacitación y la asistencia técnica.
- ii.- Beneficiarse entre sí, de las posibilidades derivadas de la acción conjunta y el compartir soluciones a problemas técnicos, financieros, administrativos y legales.

iii.- Concertar criterios y coordinar procedimientos para dimensionar, valorar y efectivizar sus aportes institucionales.

3.12.- Someter a una crítica constructiva permanente, todos los supuestos, fundamentos, sistematizaciones y modelos técnicos de intervención ante la realidad. Los criterios axiológicos implícitos en muchos esquemas de acción, pueden estar de hecho impugnados por otros tipos de mentalidad y formas de valoración que deben ser respetados.

Desarrollar no es aplicar aquello que aparece como lo mejor para quienes tienen la posibilidad de imponerlo, sino considerar y respetar también a otras alternativas de solución, para tratar de alcanzar lo que los propios afectados definan libremente como lo mejor para sus vidas.

3.13.- Las ineficiencias y desentendimientos que han predominado en las colaboraciones con el Gobierno Central pueden ser superados. Pero, parece de una prudencia elemental, el que cualquiera colaboración en esta materia se encuentre garantizada por:

i.- Convenios directos con las máximas autoridades que correspondan.

ii.- Seguridades en la entrega de recursos, o su entrega anticipada a la firma del convenio.

iii.- Total autonomía operacional para las ONG's ejecutoras de los proyectos.

3.14.- Coordinar con los organismos seccionales, el diseño, montaje y puesta en marcha de mecanismos simples, ágiles y efectivos que hagan posible conjugar el esfuerzo de éstos, con la participación de las organizaciones populares en la búsqueda de solución a los problemas comunitarios.

3.15.- Promover el entendimiento y organización entre las ONG's, para buscar soluciones compartidas a los muchos problemas comunes. Es de la mayor importancia reforzar y elevar la capacidad actual de las ONG's y las OP's (Organizaciones Populares) con el propósito de superar sus actuales deficiencias y facilitar el cumplimiento del papel que pueden y deben desempeñar en la lucha contra el sub-desarrollo.

3.16.- Organizar sistemas de información sobre fuentes de financiamiento, asistencia técnica, consultorías, organizaciones populares, y toda clase de recursos útiles para el desarrollo.

3.17.- Estimular el avance en lo que se refiere a la información y la educación masiva.

3.18.- Promover la comprensión y aplicación de un nuevo enfoque de la inversión social, dirigida hacia alcanzar las condiciones que hagan posible efectivizar las capacidades latentes existentes en la población objetivo y considerar que esta inversión es previa e indispensable para el éxito de las iniciativas económico-productivas de las comunidades pobres.

3.19.- Favorecer, en los distintos actores sociales, una actitud positiva hacia los esfuerzos compartidos en la búsqueda del desarrollo. Para este efecto, es de la mayor importancia comprender que las adversidades acumuladas que afectan a la población beneficiaria tienden a producir frustraciones y desorientaciones vitales, por lo que es necesario presentar propuestas de acción que sean creíbles y viables, con el fin de que puedan ser la base para recuperar algo que tiende a desaparecer: la esperanza por un futuro mejor.