

Lautaro Ojeda Segovia

# POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL Y PARTICIPACION POPULAR EN EL ECUADOR



**POLITICAS DE BIENESTAR  
SOCIAL Y PARTICIPACION  
POPULAR EN EL  
ECUADOR**

Lautaro Ojeda Segovia.

**Es una publicación del Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales, ILDIS**

**© ILDIS, 1988**

**Edición  
Santiago Escobar**

**Diseño y Diagramación  
NINA — Comunicaciones**

**Secretaría  
Enna Arboleda  
Alicia Terán**

**ILDIS, Av. Colón 1346, of. 12, telf. 562.103,  
Casilla Postal 367—A, Quito, Ecuador.**

## CONTENIDO

Presentación .....	9
I.— Visión retrospectiva y evaluativa del bienestar social y la participación popular .....	11
1.1.—De Ministerio de Previsión Social y Trabajo a Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular .....	13
1.2.—El bienestar social y los recursos petroleros 1972—1978 .....	19
1.3.—Los gobiernos constitucionales 1979 — 1986 .....	24
1.4.—Las instituciones de protección y rehabilitación de menores .....	34
1.5.—La participación popular como programa gubernamental .....	48
1.6.—La planificación ecuatoriana y el bienestar social .....	59
II.— Problemas centrales de la participación popular y el bienestar social .....	75
2.1.—Problemas en el ámbito de la participación popular, complejidad y ambigüedad conceptual. ....	77
2.2.—Problemas básicos en el área de bienestar social .....	86
III.—Lineamientos de políticas de bienestar social y de participación popular. ....	93
3.1.—¿Quiénes son y en qué situación viven los sujetos de las políticas de bienestar social? .....	95
3.2.—Lineamientos de políticas de participación popular .....	101
3.3.—Lineamientos de políticas de bienestar social .....	107
Bibliografía .....	111

## **PRESENTACION**

*En teoría, la actitud que el Estado debería asumir frente a los problemas sociales de un país depende fundamentalmente del concepto político global: los países socialistas han optado por un sistema en el que el Estado se encarga de asegurar un mínimo de servicios sociales a cada uno de los ciudadanos; el Estado liberal clásico, por otro lado, puede limitarse a vigilar exclusivamente el funcionamiento del orden y la vigencia de la ley, sin inmiscuirse en la vida del individuo ya que el modelo confía en la eficiencia del mercado. Hoy en día, ningún Estado existente en el mundo real puede seguir, de manera pura, uno de estos conceptos.*

*En la práctica, el Estado moderno democrático en todos los países de occidente, se ve confrontado por una multitud de reivindicaciones, reclamos, demandas; todo esto motivado por la obligación moral del Estado Moderno de atender las diversas inquietudes de movimientos populares, barriales, provinciales, etc., y muchas*

*veces articulados de tal manera que el político electo difícilmente puede negarse ante tal demanda.*

*Lo que caracteriza al Estado social moderno, es un concepto de la política social en su conjunto, una definición de prioridades a fin de atender las necesidades sociales según criterios de lo precedente, en lugar de ceder ante la presión política más fuerte.*

*En esta lógica se inscribe el presente libro. Después de un bosquejo sobre las diferentes entidades estatales que se dedican a la ejecución de políticas sociales, el autor plantea la interacción entre la administración estatal por un lado, y los diferentes grupos que articulan las demandas sociales. Partiendo de este análisis, el autor llega a conclusiones de cómo debería definirse la política estatal tomando en cuenta el comportamiento de aquellos actores.*

*Espero que el presente libro sirva para orientar la conceptualización y el diseño de una política social coherente y eficaz.*

*Dr. Alexander Kallweit  
Director ILDIS*

# I

## **VISION REPTROSPECTIVA Y EVALUATIVA DEL BIENESTAR SOCIAL Y LA PARTICIPACION POPULAR**

## 1.1 DE MINISTERIO DE PREVISION SOCIAL Y TRABAJO A MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL Y PROMOCION POPULAR.

Con la Revolución Juliana (1925), se consolida una nueva perspectiva conceptual sobre la problemática social y particularmente sobre el papel que frente a ella debía asumir el Estado, a través de cambios aplaudidos por las organizaciones populares como las leyes de: Contrato Individual de Trabajo, Duración Máxima de la Jornada de Trabajo y de Descanso Semanal, Trabajo de Mujeres y Menores y de Protección a la Maternidad, Responsabilidades por Accidentes de Trabajo y de Prevención de Accidentes.

Dentro de esta corriente de cambios, se contextúa la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo en 1925, como un organismo que asume la protección social como una obligación del Estado y al correspondiente derecho de los ciudadanos para demandar de él su protección.

La Ley Constitutiva de este Ministerio le asigna múltiples y complejos ámbitos sociales, productivos y administrativos, pues comprendía las áreas de Trabajo,



Asistencia Pública, Sanidad e Higiene, Deportes, Agricultura, Migración, Colonización, Oriente, Archipiélago de Colón, Terrenos Baldíos, Industrial y Estadística General.

A los pocos meses de la creación del Ministerio, se expide la Ley de Asistencia Pública y su reglamento, en ella se establece por primera vez el Servicio de Asistencia del Estado. Esta ley pretendía reemplazar la acción social de carácter individual, benéfico, espontáneo y voluntario, con la que se venía tratando la problemática social, con una asistencia pública, permanente y a la cual podía acceder el ciudadano con derecho, pues así lo establecía el artículo 1o. de esta ley "Toda persona indigente o desvalida tiene *derecho* a la asistencia gratuita por el Estado, de acuerdo a la presente ley". Para viabilizar esta disposición, el artículo 3o. señala que todos los establecimientos nacionales y municipales destinados a alcanzar los fines establecidos en el artículo 2o., esto es, asistir a enfermos, alienados, ancianos inválidos, mendigos, embarazadas y parturientas, niños desamparados y protección general a la infancia, quedan bajo la dirección y administración de la Asistencia Pública.

Estas reformas, no fueron más allá del plano legal, formal, como lo manifestara el Ministerio de Previsión de la época, pues de hecho se mantuvieron las mismas instituciones y el *modus operandi* de tiempos pasados.

Algunos años más tarde, en la época del General Enríquez, los enunciados eminentemente sociales de la Ley de Asistencia Pública se concretaron con la expedición de Leyes de Protección de Menores y el establecimiento de un sistema de instituciones creadas para tal propósito.

Efectivamente, el 25 de octubre de 1937, se expidió la Ley Orgánica de Hogares de Protección cuyo principal objetivo fue el de normar la organización y funcionamiento de tales hogares. El Ministerio de Previsión Social y de Trabajo será el responsable de estos hogares y de su organización.

Los cuatro sistemas que se instauraron con esta Ley fueron: el sistema A, formado por casas cunas, orfanatos, escuelas-hogares, colonias y cooperativas agrícolas destinadas a los niños y adolescentes huérfanos desamparados, menesterosos o que reciban mal ejemplo de sus padres; el sistema B, integrado por las escuelas maternas; el sistema C, constituido por los establecimientos de carácter reeducativo como casas de menores y escuelas de trabajo y el sistema D, formado por colonias infantiles de altura y marítimas.

El primero de agosto de 1938, se expide el Primer Código de Menores iniciándose el proceso de autonomía del Derecho de Menores respecto de lo Civil y Penal.

En este código se establece que “todo menor tiene derecho a la asistencia y protección del Estado, independientemente de su condición social, económica, familiar, etc., pero de modo especial a los menores, hijos de obreros, policías, cocineras, huérfanos, desvalidos material y moralmente abandonados (Art. 3º).

Dispone además la creación de los siguientes organismos directivos y operativos: el Consejo Nacional de Menores, de carácter normativo; la Dirección General de Hogares de Protección Social, como instancia ejecutiva; los Tribunales de Menores, organismos judiciales y el

**Policlínico Infantil, como organismo consultivo del Tribunal de Menores.**

Respecto del contenido teórico y metodológico de este Código, hay que destacar que no sólo fue el pionero y orientador de la Legislación posterior sino que logra formular una política social de protección y rehabilitación de menores de corte humanista e integrador. Concepción que constituirá un verdadero eje conductor que atraviesa los cambios jurídicos que se han dado hasta el presente.

Los códigos siguientes, 1944 (Presidencia del Dr. Velasco Ibarra), 1969 (Presidencia del mismo Dr. Velasco) no significaron mayores cambios de contenido, sino la incorporación de otras instituciones de menores que habían permanecido en el Derecho Civil y Penal.

Tuvieron que pasar 38 años desde la creación del Ministerio de Previsión Social para que se produzca un cambio en la denominación y ámbito de acción de dicho Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Esta Secretaría de Estado sería la responsable de la formulación, dirección y ejecución de la Política Social en materia laboral, desarrollo de los recursos humanos, empleo y seguridad social, protección de menores, promoción y bienestar social y cooperativismo.

Durante el Gobierno de las Fuerzas Armadas, a pedido del Presidente electo Jaime Roldós (6 de agosto de 1979) se produce el cambio del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, al desprender de este Ministerio las áreas de Bienestar Social y Promoción Popular, lo que da origen a los actuales Ministerio de Bienestar Social, y al de Trabajo, para atender el área laboral.

En enero de 1986, el Programa de Desarrollo Rural, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), pasó a depender del Ministerio de Bienestar Social, para cuyo efecto se crea la Subsecretaría de Bienestar Social.

En la actualidad el Orgánico Funcional del Ministerio de Bienestar Social contempla dos Subsecretarías, la de Bienestar Social y la de Desarrollo Rural. Dentro de la primera, las Direcciones Nacionales de: Protección de Menores, de Gerontología, de la Mujer, de la Juventud y Contra Incendios. Y al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, las Direcciones Nacionales de: Desarrollo Rural, de Promoción Popular, de Cooperativas y de Poblaciones Indígenas.

### 1.1.1 De Patronato del Niño a Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

El 29 de septiembre de 1960, el Presidente de la República, Dr. José María Velasco Ibarra aprueba el primer Estatuto de la Fundación del Patronato del Niño del Ecuador, con el propósito de fortalecer los servicios estatales e incorporar los servicios privados de protección del niño a una acción mancomunada en su beneficio.

Esta idea matriz irá enriqueciéndose a pesar, o gracias a los numerosos cambios estatutarios: 1962, 1969, 1972, 1979, 1980, y 1983 que conducen a un cambio de denominación: Instituto Nacional del Niño y la Familia y de contenidos.

La actual administración del INNFA, a base de un diagnóstico integral de la Institución a nivel nacional, el mismo que comprendió aspectos técnicos, orgánico—ad-

ministrativo, financiero y arquitectónico, replanteó sus objetivos de manera tal de incidir profundamente en el mejoramiento de la calidad de la vida de los niños ecuatorianos y en la ampliación de cobertura.

La decisión de readecuar su estructura y prácticas institucionales se ha concretado en dos grandes propósitos:

1. Defensa de los Derechos del Niño y promoción de inversiones crecientes en beneficio de los menores.
2. Apoyo de todas las instituciones y comunidades que trabajan para el niño y la familia ecuatoriana.

Paralelamente a esta concepción, el Instituto ha promovido y conducido, conjuntamente con otros organismos públicos y privados, programas como el del PREMI.

Estos propósitos pretende cumplirlos como un organismo de desarrollo que apoya técnicamente y busca financiamiento para proyectos e iniciativas tendientes a mejorar la calidad de vida de nuestros niños. Por otro lado, continuar administrando directamente algunos servicios que estaban antes a su cargo.

Para operacionalizar estas aspiraciones, ha diseñado cinco líneas de acción que son:

1. Promoción y Defensa de los Derechos del Niño.
2. Movilización Institucional.
3. Movilización del Voluntariado y de la comunidad.
4. Capacitación y Mejoramiento de la calidad de los servicios.
5. Administración directa de servicios que proporciona el INNFA.

En suma, el nuevo rol y ámbito institucional que el

INNFA ha logrado definir gira alrededor de la necesidad de articular todos los esfuerzos de la sociedad para responder a sus problemas. Consecuentemente coordina sus acciones con el sector gubernamental y con el denominado "tercer sector", que comprende los grupos comunitarios y el sector privado sin fines de lucro y con la finalidad social.

El INNFA se define además como un agente de cambio y desarrollo social en materia de infancia. Su principal preocupación es incidir sobre las políticas globales de atención a la familia y el niño, especialmente en los campos de inversión del país en la infancia; mejorar la capacidad para administrar recursos, promover la participación de la comunidad, dentro del marco de una legislación adecuada sobre menores y familia.

## 1.2 EL BIENESTAR SOCIAL Y LOS RECURSOS PETROLEROS 1972-1978.

La estructura administrativa del Ministerio de Previsión Social y Trabajo se mantuvo, con pocas modificaciones, durante 38 años.

Será el último gobierno de las Fuerzas Armadas el que le dotará de importantes recursos económicos y de una estructura moderna que posibilitó su cambio de dirección.

El presupuesto de que disponía el "Ministerio Ceniciento" apenas le permitió mantener los servicios que por múltiples causas había asumido desde su creación; su presupuesto de inversión era insignificante.

Los recursos petroleros significaron por lo tanto un cambio fundamental, especialmente en el presupuesto

de inversión. Así vemos cómo en apenas un año 1971-1972 se incrementó en siete veces su presupuesto.

Pero, el salto más importante se producirá con la creación y asignación del fondo denominado "Excedentes de Utilidades" creado por Decreto 1429 del 11 de diciembre de 1972. Decreto que reforma el Código de Trabajo en los artículos 96, 97, 98, 103 y 104 relacionados con la distribución de utilidades que las empresas o patronos deben reconocer en beneficio de los trabajadores; dicha reforma establece porcentajes de distribución para varias instituciones públicas; asigna el 40% para programas de capacitación profesional, mejoramiento de la atención de trabajadores, de educación comunitaria y cooperativa y de desarrollo rural y urbano de la comunidad a cargo del Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

Una vez reestructurado el Ministerio, se realiza la distribución de fondos mediante Decreto 1202 (74 09 21) que le asigna al Ministerio de Bienestar Social un monto de S/. 185.900.000 cantidad que significará multiplicar por 3 el presupuesto de 1973.

Posteriormente, mediante Decreto 507, se reduce el porcentaje de 40% a un 30% destinando la diferencia del 10% para financiar programas del Patronato Nacional del Niño.

**Desarrollo de las áreas de Protección y Promoción Social durante los años 1972 a 1978.**

### **Protección Social.**

Para 1972, funcionaban 42 casas asistenciales de menores que atendían 4.270 niños. Este servicio crece-

rá notablemente pues en 1978 se encontrarán 79 instituciones; este mismo año, el Ministerio subvencionaba 45 establecimientos civiles y religiosos con una inversión aproximada de 14 millones de sucres.

En el mismo período, se duplica el número de instituciones de rehabilitación que para 1972 era de 11, pasa a 22 en 1978, crecimiento que no refleja mayormente en cuanto a cupos pues de 810 (72) aumentaría a 1310 (78).

Respecto de la asignación diaria para alimentación de cada menor, también se produce un salto; así, mientras en 1972 era de S/. 3,50 diarios, para 1978 será de S/. 18,00 para los niños atendidos en casas cunas y de S/. 20,00 en el resto de instituciones.

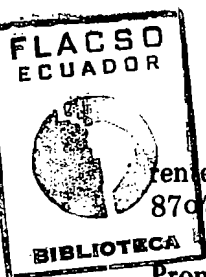
El número de Tribunales de Menores también aumentó de 16 en 1972 a 22 en 1978, que funcionaban en todas las provincias.

En este mismo período, el Ministerio puso en vigencia el nuevo Código de Menores.

A 101 millones de sucres llegaron las inversiones realizadas por el Ministerio entre 1972 y 1978 en la construcción, equipamiento y adecuación de: guarderías infantiles, casas cunas, hogares infantiles y similares.

Si bien la contribución del Estado aumentó en este período en los montos señalados, las acciones de Bienestar Social continuaron, en gran medida, bajo la atención del sector privado, así para 1976, el 62% de las entidades existentes en este sector eran privadas. En lo refe-





frente a la participación económica, ésta representó el 87%, en dicho año (Plan de Desarrollo 80-84).

### Promoción Social.

Los programas comprendidos en esta área tuvieron un presupuesto, en 1972, de apenas 3 millones de sucres, cantidad que se multiplicará por 15 veces para 1978, es decir 47 millones.

Mientras que para 1972, la Dirección Nacional de Promoción Social realizó actividades en sólo 4 ciudades: Quito, Guayaquil, Ambato, Tulcán; en 1978, su labor se extendió, a través del Proyecto de Desarrollo Comunal y Movilización Social, a 39 zonas urbanas y rurales del país.

Entre 1972 y 1978, el Proyecto de Complemento Nutricional se dirigió a 252.800 personas y el de comedores populares a 601.532 personas.

Es importante resaltar el peso, que durante esta época tuvieron los gastos corrientes, o sea el pago de sueldos y salarios, mantenimiento, etc., frente a las inversiones que son aquellas que se destinan principalmente a la construcción y equipamiento.

Durante el período 73-76, el Ministerio había presupuestado 525,4 millones de sucres de los cuales el 80,6% se destinaron para gastos corrientes y el 19,4% para inversiones; éstos últimos provenientes en el 98% de fondos especiales del petróleo y el 2% del IESS. Dicho presupuesto se gastó en apenas el 42%.

Leyes sociales originadas en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. (1973-1976):

- Reformas a la Ley de Inquilinato.
- Ley de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional.
- Reformas a la Ley de Defensa del Artesano.
- Ley de Defensa contra Incendios.
- Ley que establece la obligatoriedad del reconocimiento para los menores de 21 años que trabajan en labores subterráneas.
- Ley sobre la edad mínima de los trabajadores que trabajan en labores de pesca.
- Ley que establece la compensación de 250 sucres por costo de vida.
- Ley que integra a SECAP las instalaciones y funciones del Instituto Ecuatoriano Alemán.
- Ley que crea el Consejo Nacional de Salarios.
- Ley de Distribución de excedentes de utilidades del petróleo entre el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Banco Nacional de la Vivienda.
- Ley de Extensión del Seguro Social Campesino que establece la asignación estatal de 42 millones de sucres para incorporar a 100 comunidades seleccionadas.

#### **Apreciación Global sobre el período.**

A pesar de haberse producido en este período algunas reformas legales y cambios en la estructura institucional y en la situación financiera, la ejecución de proyectos como el de Movilización Social, demostró por un lado, que tales cambios fueron en gran medida formales, puesto que no afectaron en forma significativa el manejo tradicional de los aspectos sociales confiados a este Ministerio y por otro, que los proyectos y programas elaborados inclusive mediante el empleo de técnicas de planificación y con financiamiento, en su ejecución, volvieron en la mayoría de casos a comportarse en for-

ma asistencial y paternalista, sobre todo en el ámbito del bienestar social.

Cabe asimismo, resaltar que la falta de respaldo político y de coordinación observado en estos programas, especialmente durante los años 1976 a 1979, obstaculizó seriamente el cumplimiento de los objetivos y metas que se pretendieron implantar en el ámbito institucional, administrativo y financiero.

### 1.3 LOS GOBIERNOS CONSTITUCIONALES 1979–1986.

Los retos administrativos, financieros y de orientación programática que se plantearon ante el inicio de funciones del ministerio de Bienestar Social, organismo encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social exigieron algunos cambios y creaciones en su estructura orgánico funcional y legal, siendo los más importantes: el Decreto 914, por el que se creó el Fondo de Desarrollo Social de Barrios Urbano Marginales —FODESUM—, destinado a la provisión de recursos financieros para la programación, ejecución y evaluación de proyectos en favor de los habitantes de estos sectores y, posteriormente, la promulgación de la Ley de Protección del Minusválido.

Estos cambios fueron de corta duración y de poca trascendencia en relación a la dimensión de la problemática social bajo su responsabilidad, aseveración que puede comprobarse al mirar el Presupuesto del Ministerio, de los años 1981 y 1982. Así, en el primero aparece la asignación presupuestaria para el FODESUM por 517 millones, pero en el año siguiente este Fondo desaparece. Respecto de la Ley del Minusválido, las ínfimas

asignaciones presupuestarias demostraron la poca importancia que el Gobierno dió a este programa.

Un análisis del comportamiento presupuestario de este Ministerio durante este período, refleja que el punto más alto de gasto presupuestario se dió en 1981, en el que sobrepasó el 1% del Presupuesto Nacional; año en el que, como se vió anteriormente, se creó el FODESUM. Lo que significa que si se suma este Fondo al presupuesto ordinario del año 1981, su participación sube al 2%. Salvo esta excepción, los porcentajes de participación en el Presupuesto General del Estado oscilarán del 0,6 al 0,9% en el período 80-86.

Para 1987, la situación variará por la incorporación al Ministerio del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI).

En síntesis, la participación del Ministerio de Bienestar Social en el Presupuesto del Estado alcanza un promedio de 0,75% en el período 1981-1986. Porcentaje en el que se incluyen los 517 millones del FODESUM y los 295 millones de la SEDRI (1986).

#### Realizaciones en bienestar social

##### Protección y Rehabilitación de Menores

De acuerdo al Resumen y Proyecciones del quinquenio 1979-1984, para 1979, la población atendida en los sistemas convencionales era de 8.644 que, para el total de población del país de 0 a 18 años significaba un porcentaje aproximado de 0,2%. Para el año 1984, en el área convencional, este porcentaje subió al 0,3%. Pero si a esta cobertura se suma la lograda con las modalida-

des no convencionales, inauguradas en este período, la cobertura sube al 20%, porcentaje que merece ser analizado más profundamente a base de la determinación de la población infantil en situación de riesgo.

Esta cobertura se ha mantenido con un ritmo evolutivo mas bien modesto, así para 1986, los menores atendidos en las 44 instituciones del Ministerio se distribuyen en: 5.670 niños en los 44 Centros Infantiles de Protección y 6.630 en los 21 Institutos y Casas de Rehabilitación de Menores. Y en las modalidades de atención no convencional atendieron directamente a 26.606 niños en edad preescolar en 259 unidades e indirectamente a 70.570 (Informe de Labores del Ministerio 1986).

La asignación diaria para alimentación variará desde 1978: de S/.18 a S/.21 en 1981 para casas cunas, maternales, guarderías infantiles; y a 22 para hogares infantiles y colonias de recuperación y a S/. 25 para los establecimientos de rehabilitación de conducta irregular. Aumenta nuevamente a S/. 50 en 1982, a S/. 70 en 1984, a S/. 90 en 1986 y a S/. 110 en 1987.

El servicio Nacional de Menores en el primer período constitucional crea 7 nuevos tribunales y organiza o participa en algunos eventos dirigidos a analizar la legislación y nuevas tendencias del Derecho de Menores.

En el segundo período constitucional, a más de continuar la tendencia evolutiva de creación de tribunales, se enfatiza en el Código de la Familia y la preparación de Reglamentos del Código de Menores.

### **Poblaciones Indígenas**

En este período se crea la Oficina Nacional de

Asuntos Indígenas, posteriormente denominada Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas, con la finalidad básica de estimular la participación y organización de las poblaciones indígenas, tratando de preservar su autonomía y la corresponsabilidad en la construcción de alternativas para la superación de sus problemas.

Durante los años 1981 a 1984 orientó su acción en tres líneas programáticas: fortalecimiento organizacional, investigación, difusión y coordinación interinstitucional.

En la primera línea ejecutó 14 proyectos destinados a la construcción de casas y tiendas comunales, centros de formación y dotación de servicios, se impulsaron tres tipos de investigación unas concebidas y ejecutadas a partir de requerimientos concretos propuestos por las organizaciones, o, realizadas por las propias organizaciones con apoyo de centros de investigación privados y aquellos integrados por estudios que apoyaron la consolidación institucional.

En relación a la difusión y coordinación, la Oficina de Asuntos Indígenas organizó más de 20 encuentros de conocimiento de la problemática de este sector social y uno de carácter nacional dedicado a tratar la Política Estatal y las poblaciones indígenas.

Las gestiones ministeriales posteriores, a más de dar mayor jerarquía administrativa a esta Oficina al transformarle en Dirección Nacional, poco o nada han avanzado en este ámbito; al contrario, las metas cumplidas y el presupuesto empleado muestran una significativa reducción de proyectos y acciones en esta área.

## Rehabilitación del minusválido

Este programa funcionó como Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional (CONAREP) hasta 1982, año en el que se expide la Ley de Protección del Minusválido y se crea la Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido (DINARIM).

Con escasos fondos, en sus inicios, prestó atención a un limitadísimo grupo de discapacitados provenientes de sectores de bajos ingresos en tres Centros de Rehabilitación Integral ubicados en Quito, Guayaquil y Cuenca.

Las actividades más importantes en el primer período constitucional fueron: la formulación de las bases para la conformación del Sistema Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido; el establecimiento de pautas del programa de capacitación de personal, en convenio con le IECE.

Durante el segundo período 1984—1986, este programa se amplía a 5 unidades operativas con una cobertura aproximada de 500 minusválidos quienes reciben estos servicios en las llamadas Escuelas de Educación Especial y Centros de Rehabilitación Integral.

Con el apoyo de la Comisión para la Década del Impedido se formulan los proyectos de: Decreto para la concesión de créditos blandos en el Banco Central para organizaciones de Minusválidos; de Reglamentación de la Ley para eliminación de barreras arquitectónicas; proyectos que continúan como tales.

Se han invertido más de 25 millones de sucres en obras de infraestructura, construcción, adecuación, man-

tenimiento, equipamiento, aportes y subvenciones a 20 instituciones de rehabilitación de minusválidos.

Finalmente cabe relieves la ejecución de dos programas no convencionales desarrollados en Penipe, provincia de Chimborazo y en la provincia de Esmeraldas y la suscripción de tres convenios con: La Fundación Ciencia y Cultura para la difusión cultural y artística de minusválidos y realización de talleres de nuevas metodologías sicorehabilitativas y expresión corporal; con el IESS para la provisión de órtesis y prótesis para afiliados y jubilados y con la Operation Handicap Internationale de Francia para la realización de actividades de capacitación y desarrollo de talleres para elaborar órtesis, prótesis y ayudas mecánicas con tecnologías simplificada para beneficio de discapacitados físicos.

### **Atención a los menores que trabajan**

Este programa nace en el Banco Central con la finalidad de apoyar proyectos y acciones que realizan instituciones del sector público y principalmente privado en el ámbito de la atención a los menores que trabajan. La falta de: planificación, de prioridades y equipo técnico competente son entre otras, las principales causas de los insignificantes efectos de importantes transferencias y donaciones, conclusiones a las que llegan las evaluaciones realizadas por el mismo Banco.

La evaluación efectuada a inicios del gobierno actual sobre este programa, condujo a la decisión de trasladar la mayoría de los fondos asignados por el Banco al INNFA; institución que durante los 2 últimos años apoya la mayor parte de las acciones y proyectos que sobre el muchacho trabajador se realizan en el país.



En el Plan de Desarrollo vigente se introduce por primera ocasión esta problemática como un programa que hace parte de la política de bienestar social.

Las acciones más importantes en el período 1984—1986 se resumen en: la puesta en marcha y apoyo de 27 proyectos de atención a niños trabajadores en el país; el desarrollo de una programación basada en diagnósticos, posibilidades de financiamiento y capacidad institucional; la incorporación activa y conscientizadora de esta problemática realizada por el INNFA, la reestructuración de la unidad del Muchacho Trabajador del Banco Central y el crecimiento cualitativo y cuantitativo de acciones realizadas por las entidades privadas como el Centro del Muchacho Trabajador de Guayaquil, CEDEJOTA, y el Centro de Investigación de Loja, CISOL.

### **Apreciación general**

De manera general podemos decir que las expectativas creadas durante las campañas electorales respecto de la participación de los sectores populares en los procesos que se relacionan con sus intereses no han sido cumplidas; situación que ha profundizado la desconfianza no sólo en determinados políticos sino en las posibilidades de respuesta que el aparato de estado puede tener.

Las realizaciones que a través de los Informes Ministeriales y Presidenciales conoce el país, o más precisamente ciertos círculos políticos, burocráticos y académicos, muestran la poca importancia que los gobernantes confieren a este sector social.

En efecto, el Informe presentado por el Presidente de la República Dr. Osvaldo Hurtado en agosto de 1981, ni siquiera menciona lo realizado por el gobierno en el área de bienestar social.

En su informe del año siguiente, aparece una corta mención, a propósito de los ministerios que integran el frente social, textualmente dice:

*“Pese a las restricciones del gasto público, los ministerios e instituciones que integran el Frente Social han continuado sus proyectos y programas en las áreas marginales de las ciudades, así como los de construcción y equipamiento de locales para las instituciones de rehabilitación a cargo del Ministerio de Bienestar Social.”*

En el resumen que el Presidente de la República presenta al país sobre las realizaciones gubernamentales del quinquenio 1979—1984 (Informe de agosto de 1984) enfatiza en el programa de promoción social del que dice que en “estos últimos años (79—84) se han constituido 1.230 organizaciones sindicales, 1.730 cooperativas, 163 comunas y 1.360 organizaciones populares de diversa índole.”

El primer informe al Congreso del presidente Febres Cordero en agosto de 1985 señala textualmente que en el ámbito del bienestar social:

“En materia de protección de menores, se dispuso la realización de una evaluación integral de las instituciones que prestan servicios de protección y rehabilitación. El gobierno se ha preocupado de

la situación de los menores de los padres que trabajan, a través de los programas y establecimientos de guarderías infantiles o casa—maternales. Está funcionando el Consejo Nacional de Menores. . .”

Señala además que se ha impulsado, en las áreas suburbanas, tiendas comunales; que se está cumpliendo la Ley de Protección del Minusválido; que se han iniciado programas de rehabilitación comunitaria, y programas de promoción de la participación de la mujer.

En este mismo informe, se destaca la labor del Instituto Nacional del Niño y la Familia como uno de los pilares de la obra social del gobierno.

El último informe del Presidente (agosto de 1986) se refiere solamente a las “cruzadas nacionales encabezadas por la Primera Dama . . . en defensa de nuestro principal recurso: los niños. . . mediante la vacunación masiva”.

Es posible apreciar en estos Informes el reducido papel que los Jefes de Gobierno otorgan al bienestar social y a la participación popular; permite ver claramente que estas áreas no son las prioritarias, al menos en el conjunto de las acciones gubernamentales. Apreciaciones que se confirman al comparar los Presupuestos de este Ministerio con los de otros del ámbito social y más aún con los Ministerios no sociales. Comparación realizada en otra parte de este trabajo.

Con el propósito de tener una idea más global de lo descrito, finalmente merecen destacarse dos aspectos íntimamente vinculados: la inestabilidad de las máximas autoridades y el hecho de que este Ministerio sea frecuentemente utilizado por el Gobierno Central como uno de

los primeros en ofrecerse para la “negociación” en caso de alianzas o acuerdos políticos coyunturales, con otros sectores políticos.

Los frecuentes cambios de Ministros y más aún de Directores permite caracterizar a estos cargos como “golondrinos”, es decir que cada Ministro y Director sabe que su permanencia será casi tan corta como la de una golondrina. Esta incertidumbre repercutirá profundamente en la programación y en la prioridad de las inversiones y gastos.

Dicha inestabilidad, dada la estructura notoriamente piramidal e incluso autoritaria del Ministerio, constituye una de las principales razones que explicaría las numerosas reprogramaciones e improvisaciones. Cada nuevo Ministro y Director quiere hacer su propio programa, debe atender a su clientela, debe responder a sus compromisos políticos, a los intereses del grupo al que pertenece. Saben que no disponen de mucho tiempo para interiorizarse en la problemática conceptual y programática definida por el gobierno en sus planes de Desarrollo y Operativos por lo que privilegiarán obras y acciones de corto plazo como adquisición de equipos, construcción de obras, e infraestructura de elemental y pronta terminación.

Lo señalado es fácilmente verificable si sólo se comparan las previsiones de la planificación quinquenal e incluso anual con las obras que se ejecutan en la realidad, la diferencia es tan notoria que el organismo planificador ha tenido que crear una nueva categoría para incorporar estas obras en sus evaluaciones; las denominan proyectos o acciones “extra-plan”; es decir obras que responden a los requerimientos inmediatos antes que a las previsiones de mediano o corto plazo.

Dentro de estas condiciones, el conocido concepto de malversación aparece como constante, pues las autoridades se ven en el caso de ordenar gastos e inversiones de partidas con destino diferente en razón de haberse agotado las partidas correspondientes.

En resumen, este Ministerio todavía "ceniciento" no dispone de los recursos financieros y humanos necesarios y suficientes, ni de la decisión política necesaria como para poder cumplir con la finalidad y objetivos para los que fue creado.

#### 1.4 LAS INSTITUCIONES DE PROTECCION Y REHABILITACION DE MENORES.

##### A. Protección de Menores.

A fin de ponernos de acuerdo en el alcance, tipos y clasificación de las instituciones de Protección al menor, es conveniente recordar sus características básicas.

- a. Centros Infantiles, dentro de esta denominación se comprenden aquellas instituciones cuyo fin es proteger al menor, prevenir su abandono y al mismo tiempo, facilitar la incorporación de la mujer—madre al proceso de salarización.

De acuerdo a la edad del menor, estos centros se clasifican en:

- Casas cunas, para niños comprendidos entre los seis meses (lactantes) y tres años.
- Casas maternas, entre 4 y 5 años.
- Guarderías infantiles, modalidad que unifica las instancias anteriores.

- Casa—Hogar atiende a niños sin protección familiar, de tipo internado. Comprende niños entre 0—14 años.
- b. Hogares Infanto—juveniles, el propósito de estos hogares es el de continuar con la atención de menores que egresan de los Centros Infantiles, casas cunas y casas maternales.

Comprende cuatro tipos de instituciones:

- Hogares infantiles para niños de 6 a 12 años; allí reciben educación primaria completa, orientación psicopedagógica y atención médica.
  - Hogares juveniles para menores comprendidos entre los 13 y 18 años; además de continuar con la enseñanza secundaria, reciben servicios similares al tipo anterior.
  - Orfanatos—tradicionales; atiende a niños huérfanos y abandonados (expósitos).
  - Nuevas modalidades; modelo de atención desarrollado por el sector privado alrededor de las denominadas aldeas infantiles.
- c. Modalidades de atención al menor con participación de la comunidad este tipo de atención al menor, conocida como no convencional, comprende principalmente las siguientes modalidades:
- Hogares Comunitarios para la Infancia (H. C. I.), hogares en los que se atienden a niños de tres meses a seis años y que funcionan en hogares de la comunidad, bajo cuidado de madres seleccionadas por la misma comunidad.
  - Centros Comunitarios Infantiles (C.C.I.), modalidad que atiende niños de tres a cinco años; su objetivo principal es brindar estimulación, cuidados básicos de salud y nutrición necesaria para el desarrollo

normal de los niños. Está atendido por jóvenes promotores, seleccionados por sus comunidades.

- Promotor Comunitario para la Infancia (P.C.I.), modalidad surgida en el área rural dispersa en los que el Promotor Itinerante, elegido por la Comunidad, se preocupa particularmente de la estimulación, salud y atención de los niños de tres a cinco años.

### **Evaluación del funcionamiento de las instituciones de Protección al menor.**

Con el propósito de profundizar el conocimiento sobre la problemática actual de los menores en el país y evaluar el funcionamiento de las instituciones que se encargan de atenderlos, el CONADE, en convenio con el Ministerio de Bienestar Social, realizó dicho trabajo, que constituye posiblemente el esfuerzo más amplio y sistemático que se ha realizado en este ámbito, razón por la que nuestro análisis se guiará por este estudio.

- a. **Centros Infantiles.** De los centros infantiles a cargo del Ministerio de Bienestar Social nos dice el Diagnóstico mencionado:

“Salvo algunas excepciones, no disponen de metodologías pedagógicas propias, las empleadas se basan en programas de pre-Kinder, elaboradas por el Ministerio de Educación, notándose un vacío en este campo, en relación a las actividades realizadas en los menores de cuatro años. En algunos casos, especialmente las casas cunas se han convertido en simples depósitos de niños con deprivaciones afectivas, sensoriales y materiales, restringiéndose los servicios al ámbito asistencial.”

Esta descripción se endurece al observar la funcionalidad de sus locales, en su mayoría disfuncionales en la construcción, organización y distribución del espacio, situación que se agudiza, aún más, en los locales arrendados.

Respecto de los recursos humanos, no es una novedad decir que, por diversas razones, especialmente de baja remuneración e incipiente status profesional en esta área, ha existido y existe una notoria falta de preparación profesional. El estudio en mención presenta algunos datos reveladores como el que apenas el 24% del personal que labora en estos centros ha recibido formación académica o peor todavía en el caso de las casas cunas donde el 88% no ha recibido un mínimo de formación.

Esta imagen negativa debe ser contrastada con algunos casos en los que existe una atención humana ocasionada en gran medida por la iniciativa, creatividad y experiencia de determinado personal.

b. Hogares Infanto—juveniles. Situación similar a la existente en los centros antes descritos, debiendo agregarse en este caso, deficiencias en las áreas recreativas y de equipamiento pedagógico.

El reducido número de estos hogares, así como su falta de integración y coordinación con los centros supuestamente provisoros de menores ha contribuido a que muchos de estos *niños institucionalizados* que egresan de los centros infantiles retornen a una situación de abandono, con mayores dificultades de integración.

A pesar de los problemas mencionados debe desta-



carse el hecho de que en pocos hogares, gracias a la iniciativa e interés del personal, se realizan prácticas innovadoras como involucrar voluntaria y creativamente al menor en determinadas actividades institucionales o, la utilización de otros servicios de la comunidad como escuelas y centros de salud, o la integración de las dos instancias: infantil y juvenil, en un solo centro, con posibilidades ocupacionales y culturales importantes.

**Orfanatos tradicionales.** Se trata de la típica institución tradicional caritativa—asistencial. Institución altamente cuestionada en razón del manejo manifiestamente defectuoso de las adopciones; problema tan conocido que en el ámbito judicial y de protección de menores fue un secreto a voces la existencia de determinados procedimientos extralegales, de gestiones venales utilizadas por verdaderos tramitadores de adopciones, en complicidad con determinados empleados y funcionarios del Servicio Judicial de Menores.

Debe destacarse en este punto, el gran esfuerzo moralizador desarrollado por el último Ministro de Bienestar Social del Gobierno del Presidente Hurtado, quien logró poner de manifiesto en forma pública, el 'bajo mundo de los "coimas" e incluso "venta legal de huérfanos". Desgraciadamente la respuesta no estuvo a la altura de la denuncia, pues la principal medida que el Ministerio tomó frente a tan escandaloso problema fue la de expedir el Reglamento de Adopciones.

La situación actual en esta materia muestra una regresión, posible de verificar en el mundo de la tramitación de adopciones, en el que sin necesidad de ser detective, es posible conocer los "precios" de las

gestiones y trámites que hay que seguir para alcanzar una adopción, especialmente si se trata de una adopción realizada por extranjeros.

Finalmente, cabe resaltar la labor realizada por algunas organizaciones especialmente privadas, varias de ellas con apoyo estatal, en las que se aplican metodologías modernas, se aprovechan los servicios sociales existentes en la comunidad, se trabaja con equipos interdisciplinarios, dentro de un ambiente familiar. Modalidad cuya principal expresión se desarrolla inmediatamente.

**Nuevas modalidades de atención al menor huérfano o abandonado.**

Bajo la iniciativa privada, particularmente de la Asociación de Aldeas Infantiles SOS, en los últimos años se ha desarrollado en el país un nuevo modelo de atención a huérfanos y abandonados que ha sido aplicado en otros países de América Latina y de otros continentes. A través de las Aldeas Infantiles pretenden integrar a estos menores a la sociedad, tratando de recrear un ambiente similar al de la familia natural bajo el cuidado de una "madre" (sustituto de la educadora) y un padre, Jefe de la Aldea y otros colaboradores.

Las evaluaciones realizadas sobre esta modalidad son altamente positivas, razón por la que habría que profundizar su conocimiento en miras a su proyección futura.

**c. Modalidades de atención al menor con participación de la comunidad.**

El objetivo general del Sistema No Convencional de Atención a la Infancia dice "Mejorar las condiciones de vida de la población infantil de las áreas urbano—marginales y rurales para su mejor desarrollo psico-social, nutricional y de salud, afectando positivamente el ambiente social y comunitario dentro del cual viven y proveyéndoseles de una mejor atención a través de las instituciones públicas, la comunidad y la familia". (Marco institucional. Convenio Ministerio de Bienestar Social—UNICEF)

Las Modalidades No Convencionales de Atención Integral al niño en edad preescolar, con participación de la familia y la comunidad nacen en el país en 1978 y se desarrollan con el carácter de proyectos piloto en las áreas urbano marginales de Guayaquil y posteriormente se expandirán a siete provincias.

Evaluaciones realizadas arrojan resultados alentadores que han determinado el apoyo a la expansión y tecnificación de los programas. Instituciones como el CONADE, MBS, FODERUMA—INNFA—UNICEF han estado involucrados de alguna manera en el proceso de ejecución del proyecto, lo que le ha dado mayor validez y consistencia. El Sistema se apoya en los componentes de: salud, nutrición, estimulación psico-social, protección social y participación comunitaria.

El Sistema cuenta con instrumentos de información, cartillas, manuales de apoyo técnico, afiches, folletos, boletines, etc.

El proceso de implementación y funcionamiento de

los Programas No Convencionales de Atención a la Infancia, se caracteriza principalmente por los siguientes elementos:

- Fortalecimiento de las organizaciones de base existentes e impulso para la creación de otras como comités de madres.
- Participación de la mujer, la familia y la comunidad en el Sistema.
- La Comunidad se convierte en un componente integrante activo y creativo.
- La Capacitación Comunitaria, se desarrolla a través de actividades referentes al diagnóstico, evaluación, seguimiento sobre el crecimiento y desarrollo infantil, desarrollo de la conciencia sobre la importancia y valor del niño, de su cuidado y protección social.
- Conceptual y operativamente flexibles.
- De baja inversión y amplia cobertura.
- Buscan la optimización de los recursos comunitarios existentes.
- Se desarrollan en el medio donde viven y se desarrollan los niños.
- Generan fuentes de ingreso en la comunidad.
- Pretenden que las comunidades participen en todo el proceso del proyecto.
- Persigue que la Comunidad adquiera o desarrolle la capacidad técnica y administrativa necesaria como para ejecutar acciones relacionadas con la atención a sus niños.
- Se esfuerza por relacionar el proyecto con otros de desarrollo social o económico que la comunidad tenga a su cargo o con otros organismos que trabajan en el desarrollo social, local o regional.
- Pretende, finalmente constituir un Programa Nacional, en base a los resultados del programa piloto.

Actualmente se invierten S/. 88'793.185 en 168 organizaciones populares mediante 94 convenios que comprenden:

- 56 Hogares Comunitarios Infantiles (HCI)
- 108 Centros Comunitarios Infantiles (CCI)
- 64 Programas Comunitarios Infantiles de Atención Itinerante (PCIAI)
- 5 Centros Hogares Comunitarios Infantiles
- 26 Módulos de Comunicación Social (MCS)

En síntesis, 259 modalidades movilizan a 27.034 familias y atienden directamente a 26.606 niños en edad preescolar. (Seminario MEC—UNICEF. 1987)

## B. Rehabilitación de Menores

Nos encontramos frente a uno de los nudos conflictivos del Ministerio de Bienestar Social, razón por la que consideramos necesario realizar un abordaje diferente al de los otros ámbitos y que consiste en intentar una aproximación particular y luego un análisis procesal.

### Aproximación particular.

En el patio de un centro, uno podría encontrar un grupo de jóvenes de la calle, jugando a la pelota, mientras que en un rincón está sentado un niño de cortos años con rasgos de seria deficiencia mental, y en otro rincón, está sentado un niño minuválido abandonado por sus padres (Fisk: 1985, 13). Descripción posiblemente constatable en cualquier momento y en cualquier centro de rehabilitación.

A partir de uno de los múltiples ensayos o intentos

por encarar la rehabilitación de menores, los resultados de trabajos en uno de los principales centros de rehabilitación para menores de conducta irregular. Max Aguirre (1987) encuentra que:

I) “El centro era en realidad *una cárcel de larga instancia para los niños* (en el país existen cárceles para menores de corta mediana y larga estancia, que llevan eufemísticamente nombres de “Hogar de Tránsito”; “Casa de Observación” e “Instituto Profesional”) pudiendo apreciar que dentro del proceso, los muchachos evolucionan con frecuencia de una a otra hacia la permanencia prolongada. Se trata, por lo tanto, de una institución cerrada.

II) Que la mayoría de los muchachos detenidos (entre 12 y 18 años) son reincidentes que provienen en un alto porcentaje de hogares desorganizados o poseen hogares de extracción económica situada en los estratos más bajos de la sociedad. Sobre el particular, D. Fisk (1985) puntualiza “Todas las entrevistas revelan que la rehabilitación sirve exclusivamente a niños que vienen de la clase baja o media baja. *Rara vez entra un niño de clase media y nunca los de clase media alta y alta.*”

La frase “Aquí llegan las gentes que no importan o que nadie reclama” pronunciada por un trabajador social, sintetiza dramáticamente la situación de los menores de estos centros.

III) Que el proceso al cual ingresa el menor detenido es: maltratante física y psicológicamente (abuso sexual, complicidad en robo), antitécnico (ej: parte policial establece pautas para futuras “valoraciones técnicas”) y manipulador (niños que pagan de las más diversas formas su libertad individual). Todo esto hace



que las posibilidades de rehabilitación no sólo sean remotas, sino casi imposibles.

IV) Que este tipo de institución y la estructura vertical que existe en su interior, es deformante antes que formativa, pues engendra violencia, enajena y define la personalidad de todos quienes son parte del centro.

En las condiciones descritas, los esfuerzos terapéuticos del personal técnico resultan cortos y superficial. Hay más de 30 profesionales que pueden estar en contacto con el niño durante el proceso de "rehabilitación". El niño y la familia no juegan ningún papel en este proceso al punto que son excluidos incluso en el proceso de juicio (Fisk:1985). Todo esto nos lleva a pensar que tales esfuerzos en gran medida se justifican "para dar una imagen positiva, socialmente tranquilizadora."

En síntesis, se deduce de las características señaladas que se trata de una institución represiva, carcelaria, maltratante y por lo tanto contradictoria con la finalidad para que la fue creada, esto es la rehabilitación de quienes ingresan en ella.

### Análisis Procesal

El Diagnóstico del CONADE describe en forma detallada las diferentes fases del proceso de "rehabilitación", desde la denuncia hasta el egreso institucional del menor.

Con el propósito de tener una idea más clara sobre esta realidad, se extrae a continuación las características fundamentales de tales momentos. El proceso comienza con la Denuncia realizada por un adulto familiar o no.

El poder de este instrumento es total pues la palabra del adulto es claramente "confiable" frente a la sinrazón del menor. También puede ser detenido el menor por otras causas: sospecha, o por ser "conocido".

En el momento de la detención, encontramos una de las tantas contradicciones entre lo que dispone la ley y lo que sucede en la realidad. El Código de Menores dispone que las autoridades policiales pueden detener a un menor por determinadas causas que dispone la Ley, pero en todo caso la policía está en la obligación de poner al menor a órdenes del Tribunal de menores, en un término perentorio de 24 horas (art. 110), obligación que generalmente no se cumple. Situación similar acontece con los menores detenidos por las Intendencias o Comisarías. De hecho, un porcentaje mínimo de órdenes de ingreso son emitidas por los Tribunales de Menores. Por lo tanto son la Policía, Comisarías e Intendencias las que directamente disponen la detención, contrariando de esta manera la disposición legal pertinente.

Las transgresiones de la Ley continúan, así no es raro encontrar menores encarcelados conjuntamente con delincuentes comunes, sometidos a procesos de investigación en el que predominan las presiones y torturas psicofísicas.

En cuanto al período durante el cual debe realizarse el Diagnóstico, a pesar de que los reglamentos de las Casas de Observación establecen un período no mayor de 45 días, la investigación en la que se fundamenta esta parte del análisis señala que un alto porcentaje de los menores permanece en ella un promedio de 60 días, conociéndose de casos que llegan hasta los 7 meses. A este tiempo debe agregarse la permanencia del menor en los



servicios de Investigación de la Policía o en el Hogar de Tránsito (de 10 a 15 días).

El tratamiento de aquellos menores que, por disposición del Tribunal de Menores, deben ser internados, con fines de “protección” y “rehabilitación”, resulta generalmente perjudicial, pues en un medio represivo, carcelario y maltratante, difícilmente podrá lograrse un cambio en la conducta irregular. Esta situación se vuelve más grave si se constata que gran parte de los niños internados en estos centros están allí porque no tienen donde acudir en momentos difíciles, de sobrevivencia. Situación que cuestiona seriamente el uso extensivo de pruebas basadas en supuestas desviaciones psicológicas, cuando la causal fundamental es de origen socio-económico (Fisk: 1985).

El tiempo de permanencia en esta etapa va de 2 meses a 2 años; tiempo durante el cual los menores que ingresan a los centros de rehabilitación agravan sus problemas por las experiencias traumatizantes, constituyéndose estas instituciones en un verdadero obstáculo para la recuperación psicológica y social del menor.

El último momento en este proceso, bien podría afirmarse, constituye a la vez el primer eslabón de la cadena de la que difícilmente escapará el menor que ingresa en ella.

El menor que egresa del Sistema, sale estigmatizado, desprotegido, pues no existe la instancia protectora que viabilice un reingreso a la sociedad. Situación que se comprueba a través de la constatación del alto porcentaje de reincidencia y reingreso a las mismas instituciones “rehabilitadoras”.

Dos aspectos más deben ser puntualizados para completar esta aproximación al proceso: las causas de ingreso de los menores y el nivel técnico del personal que se encarga de la rehabilitación. Durante el período 1979—83 el 73% de los menores que ingresan a los centros de rehabilitación fue por motivos de sustracción e indisciplina, problemas cuyo origen causal depende íntimamente de las condiciones económicas y sociales en las que viven el menor, y en la mayoría de los casos constituyen mecanismos de sobrevivencia.

El personal que labora en las instituciones de rehabilitación en un porcentaje mínimo de 22% puede considerarse como técnicamente calificado (relacionado con la atención psicológica, médica y servicio social). El personal docente no es especializado en la terapéutica requerida sino en la pedagogía formal. En el caso del personal administrativo y de servicio es aún más crítico pues no reciben adiestramiento alguno. En síntesis el 78% de los recursos humanos puede ser caracterizado como improvisado.

### **Instituciones privadas de Rehabilitación**

Existen otras instituciones de rehabilitación que son dirigidas por comunidades religiosas, con financiamiento particular o estatal por convenio con el Ministerio de Bienestar Social.

Estas instituciones operan al contrario de las estatales con un sistema de “puertas abiertas” con participación voluntaria de los menores en las actividades del centro y con una proyección de servicio a la comunidad.

La metodología de atención y tratamiento se basa en la “Comunidad Terapéutica”, que permite una inter-

relación positiva entre el personal institucional y los menores.

La educación formal la realizan fuera de la institución, esto es en los colegios de la comunidad.

Están ubicados en áreas semiurbanas. Cuentan con un sistema de capacitación permanente del personal lo que ha posibilitado el manejo de nuevas metodologías y técnicas de tratamiento.

### **1.5 LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO PROGRAMA GUBERNAMENTAL.**

La primera preocupación estatal por organizar a los sectores populares la encontramos en la Misión Andina del Ecuador, programa ejecutado en la Sierra ecuatoriana, principalmente en los sectores indígenas. Posteriormente y en relación con los sectores populares suburbanos podemos recordar el Proyecto de Rehabilitación de Areas Marginales de Guayaquil.

Dichos programas no pasaron de ser locales o regiones pero nunca nacionales y solo tardíamente legitimados constitucionalmente. Esto sucederá con la Constitución Política vigente, aprobada por el Referéndum de 1978. En ella, dentro de la Sección "De la Seguridad Social y la Promoción Popular" se dispone en el Art. 30 "El Estado contribuirá para la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social, que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad". De esta forma la constitución consagra el derecho a participar como un elemento esencial del gobierno democrático, inseparable de los otros atributos de la democracia.

De hecho, los Ministerios de Bienestar Social y de Agricultura junto con FODERUMA (Banco Central) son principalmente los que han tratado de llevar a la práctica este principio constitucional.

En el caso del Ministerio de Bienestar Social a través del Programa de Movilización Social y posteriormente con el Programa de Promoción Popular.

Con el propósito de analizar los contenidos, alcances y realizaciones intentaremos hacer una evaluación basándonos principalmente en “Evaluación del Programa de Movilización Social” y en las Apreciaciones de los Planes Operativos del Ministerio de Bienestar Social, realizados por la Secretaría de Planificación del CONADE.

### **Evaluación del Programa de Movilización Social**

Sobre la base de las experiencias de la Misión Andina, de otras Entidades Públicas, Semipúblicas y Privadas que accionaron el campo de la promoción popular, al calor de condiciones políticas favorables, de la decisión gubernamental por llevar adelante una política de acercamiento y beneficio para los sectores populares; el organismo Planificador elabora la Estrategia de Movilización y Participación Popular que pretendía constituirse en el elemento vertebrador y de apoyo a las transformaciones estructurales contempladas en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973—77 y además en el mecanismo que viabilice la “participación de aquellos sectores sumidos en la más absoluta pobreza.”

Esta nueva concepción del papel del Estado y del pueblo en el quehacer político y económico se concre-

tizará fundamentalmente en la consecución de cinco objetivos básicos:

- 1) Consolidar las transformaciones y contrarrestar el poder de ciertos grupos de presión;
- 2) Participación nacional en la producción y en la equitativa distribución de los bienes y servicios creados;
- 3) Fomentar formas comunitarias de producción que aseguren una real participación en la dirección y en la distribución;
- 4) Atenuar la estructura social hasta conseguir una sociedad fluida y dinámica;
- 5) Organización de la población y fortalecimiento de las organizaciones de base existentes en torno a criterios territoriales y funcionales.

Los lineamientos y objetivos señalados se concretizan en el "Proyecto de Desarrollo Comunal y Movilización Social de Areas" a cuyo cargo estuvo el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Luego de un detenido análisis de los contenidos teóricos del Proyecto, es posible deducir la existencia de un Modelo integrado sobre la base de dos vertientes teóricas y metodológicas: la primera, fundamentada en teorías de desarrollo de la comunidad y la otra en principios histórico—genético de participación y movilización social; vertientes teóricamente contradictorias pero programáticamente complementarias. Dualismo que explica en gran parte las incoherencias, ambigüedades e incluso la capacidad de adaptación del proyecto a condiciones sociales y políticas muy diferentes.

Para una mejor comprensión del carácter dualista que encierra este modelo, es conveniente caracterizar sus componentes.

## Desarrollo de la Comunidad

El objetivo fundamental de este componente es lograr el mejoramiento comunal y autosostenido del hombre ecuatoriano mediante la optimización de los recursos de que dispone la comunidad en base a la participación comunal.

Para alcanzar este objetivo, las acciones a las que se concreta o reduce esta perspectiva son fundamentalmente de infraestructura, de adelanto físico y entrega de servicios directos o de equipos e instalaciones de promoción económica.

Las instituciones públicas y privadas denominadas de desarrollo asumen el papel protagonista mientras que la comunidad la de mero receptor de los "beneficios" o "ayudas".

Es finalmente importante determinar el papel que este componente asigna a la participación y organización comunal; ésta se restringe a servir de apoyo a las acciones comunales principalmente de orden físico y de mediadora entre el sector público y la comunidad. Además se convierten en mecanismos de traslado de la obligación del Estado de ejecutar obras que, por su magnitud económica y social no pueden ser asumidas por la comunidad, como es el caso de los servicios básicos como alcantarillado, de agua potable, de luz eléctrica, apertura de caminos, etc. En definitiva, la organización comunal se convierte por una parte en un elemento mediador, integrador y administrador de los intereses comunales, en base del esfuerzo local de la "ayuda mutua", del esfuerzo compartido y por otra, compromete durante muchos años los mejores recursos, esfuerzos y aspiracio-

nes de sus integrantes en obras que por su embergadura y costos son de obligación directa del Estado.

### **Participación y Movilización Social**

Este componente se inspira en principios histórico—genéticos del papel que la organización popular ha jugado en el desarrollo social de nuestro país, así como en el convencimiento de que sólo a través de su acción permanente es posible cambiar esta sociedad socialmente injusta, económicamente dependiente para alcanzar una “estructura social económica y política” donde exista la presencia conciente y activa de los grupos sociales actualmente marginados.

Dentro de esta fuente teórica, se conceptúa a la movilización como un proceso a través del cual el pueblo ecuatoriano alcanza progresivamente los más altos niveles de compromiso en la solución de sus propios problemas, a través de una sistemática acción concientizadora que remueva las estructuras económicas, sociales y culturales que han obstaculizado la participación de los sectores populares.

Además, la movilización y participación popular persiguen una mayor y decisiva intervención en aquellas decisiones que tengan relación no sólo con sus intereses inmediatos sino también respecto de aquellos que afectan la economía regional y nacional.

### **Ejecución del Proyecto**

La práctica de este proyecto permite ver con claridad su versatilidad, capacidad adaptativa y de “sobrevivencia” en condiciones políticas diversas.

Así, en situaciones políticas reformistas, de apertura a los sectores de base, el componente participativo y movilizador se prioriza sin que ello signifique que las acciones propias del desarrollo de la comunidad dejen de ser practicadas. Mientras que en situaciones políticas de restricción de libertades, de mayor ingerencia de los intereses de los sectores dominantes en el aparato estatal, el componente de desarrollo de la comunidad concentra todas las actividades del Proyecto.

La constatación histórica de esta relación permite afirmar la existencia de una profunda correlación entre el grado de libertad política, la adopción de medidas económicas favorables a los sectores populares y la priorización de uno de los componentes antes descritos, movimiento pendular que pragmatiza y permite la sobrevivencia del modelo en cualquier situación política.

Este análisis ofrece la posibilidad explicativa de la sobrevivencia del proyecto en situaciones políticas contrarias a la participación de los sectores populares en la vida política local o nacional y de la paradójica resistencia y rechazo de las autoridades locales a las acciones organizativas de un proyecto originado en el Gobierno Nacional. Es precisamente esta paradoja la que produce cierto desconcierto teórico en la comprensión del funcionamiento de este proyecto. ¿Cómo es posible que mientras mejor se implementa el proyecto en su componente participativo, mayor resistencia se produzca por parte de los representantes gubernamentales?

La ejecución de este Programa permitió además entender el costo social y económico que implica para los "beneficiarios". Gestiones, peticiones, comisiones, y agazajos tendientes a conseguir la ayuda de las auto-



ridades absorben buena parte del tiempo de los dirigentes, consumen significativos recursos económicos de las bases, desgastan paulatinamente la capacidad de protesta e inclusive atenuan o debilitan las reivindicaciones de carácter estructural o global.

Además el hecho de que este Programa se haya reducido frecuentemente a ejecutar tareas o acciones puntuales, poco consistentes e inconexas con relación a los problemas fundamentales de la comunidad, puede llevarnos a pensar en la posibilidad de una intencionalidad desmovilizadora respecto de las demandas estructurales y/o una propensión desmotivadora del desarrollo de formas de solidaridad política con otros grupos populares surgida a partir de la identificación de intereses comunes.

**Situación presupuestaria del Programa y sus consecuencias.**

Con la promulgación del Decreto N° 395 del 14 de abril de 1974, se le asigna al Ministerio S/. 7'999.860 para el Programa de Desarrollo Comunal y Movilización Social. Los gastos efectivados en ese año fueron del orden del 11%. Porcentaje reducido que será interpretado, principalmente por funcionarios relacionados con este Programa en el Ministerio de Finanzas, como un problema de incapacidad de gasto, interpretación que se mantendrá hasta la actualidad en base de un comportamiento presupuestario similar.

En el siguiente año (1975) el distributivo presupuestario se limitará (a pesar de existir fondos en la Cuenta Especial de Excedentes de Utilidades) a una simple reposición del saldo del año anterior. Reposición que se efectúa con retraso de cinco meses —hecho que se convertirá en una constante durante muchos años— y que

afectará sensiblemente al Programa al punto de casi paralizarlo, con las lógicas secuelas de inestabilidad, discontinuidad, no sólo del personal contratado sino principalmente de las acciones iniciadas y de las expectativas que se habían creado en la población beneficiaria. Estos hechos confirmarán la duda metódica de los sectores populares, involucrados en el programa, respecto de la confianza que las acciones del Estado le merecen, mucho más cuando tales acciones tienen que ver con el fortalecimiento de las organizaciones populares.

Pero también habría que puntualizar las dificultades propias del aparato administrativo del Ministerio para justificar técnicamente proyectos y acciones que se traducían principalmente en gastos corrientes y que se relacionan con decisiones provenientes, en gran parte, de los sectores sociales beneficiarios. La novedad de este tipo de gastos constituyeron un problema no sólo para los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social sino también para los del Ministerio de Finanzas quienes verán con cierta extrañeza e incluso sospecha determinados gastos e inversiones realizadas en estos programas.

A través del cuadro de asignaciones y gastos efectuados durante los años 1974, 1975 y 1976, es posible ver con claridad la inoperancia administrativa, el manejo presupuestario insuficiente y la reducción paulatina de las asignaciones globales.

Asignaciones y gastos realizados en el Programa de Desarrollo Comunal y Movilización Social (8 áreas).			
	1974	1975	1976
Asignación Global	7'999.860	7'109.977	4'453.920
Gasto realizado	889.893	2'656.057	3'557.546
Asignación Nominal Areas	999.982	888.747	556.740
Gasto realizado aproximado por áreas	111.235	332.007	444.693

Fuente: CONADE, Evaluación del Programa de Movilización Social, p. 209.

Se deduce del cuadro, la asignación global descendente y lo que es más grave, el gasto tan bajo por área, especialmente si se tiene en cuenta que de acuerdo a la programación del proyecto, el gasto previsto para cada área era de S/. 1'000.000. Esta situación se contradice plenamente con lo que sucede en la realidad pues en la medida en la que el proyecto iba asentándose en las áreas, los requerimientos eran cada vez mayores, pero la respuesta presupuestaria era inversa, es decir paulativamente menor.

La tendencia analizada se confirma, inclusive en el caso de aplicación del Programa, así, por ejemplo en el presupuesto de 1976, la asignación global sube a 16'453.920 para 20 áreas.

Presupuesto consolidado en 1976 para el Programa de D.C. y M.S.				
No. Resolución	No. Areas	Asignación Presupuestaria	Gastos Efectuados	Porcentaje de gasto
418	8	8'000.000	1'479.707	
419	8	4'453.920	3'557.546	
420	4	4'000.000	898.914	
TOTAL	20	16'453.920	5'936.167	36%

Fuente: CONADE. Evaluación del Programa de Movilización Social, p. 207/

Se confirma en el cuadro anterior, el reducido porcentaje de gasto a pesar del aumento significativo de la asignación.

### Gobierno Constitucional de 1979

Una de las 21 bases programáticas de la candidatura triunfante en las elecciones de 1979 fue la de la promoción popular entendida como un proceso movilizador de los recursos humanos e institucionales, en la perspectiva de conseguir la más amplia participación social, así como de fortalecer las organizaciones populares dentro de un marco de respeto a sus propios valores que permita afianzar la estabilidad democrática. (Informe de Labores, Agosto 83—Julio 84).

La perspectiva teórica—operativa adoptada en este período constitucional difiere del anterior programa de Movilización Social básicamente en el énfasis en el trabajo en los sectores urbanos y dentro de ellos principalmente en las áreas suburbanas de Guayaquil y en menor medida: Quito, Esmeraldas y Machala; en el estímulo a la participación en actividades cívicas, cultura-

les y recreativas, en el afán por desarrollar formas comunitarias y autogestionarias de producción y en la participación en la elaboración de proyectos de ley o reformas legales necesarios para la promoción de la organización popular.

En la práctica, las acciones se dirigieron a apoyar proyectos de la novel Secretaría de Desarrollo Rural Integral; a coordinar acciones con la Defensa Civil, aspecto desarrollado principalmente durante la emergencia ocasionada por las inundaciones de la costa ecuatoriana; a ejecutar proyectos de la más diversa índole; investigación, producción, construcción, equipamiento, capacitación; en fin, de propuestas provenientes de “necesidades sentidas” de las poblaciones y organizaciones populares. En este sentido es particularmente notable el trabajo realizado por la Oficina de Asuntos Indígenas.

Los informes de Labores del Ministerio en los períodos 81 a 84 revelan una larga lista de obras y acciones, hecho que habla por sí mismo de la importancia que este Gobierno dio a este programa. A pesar de ello surge la pregunta de si estas acciones lograron realmente fortalecer a las organizaciones, ampliar la participación y en definitiva, cumplir con los objetivos trazados por ese Gobierno o sirvieron para mantener relaciones de equilibrio o de negociación política entre el Gobierno y algunos sectores de la sociedad civil.

Tanto las nuevas definiciones sobre la finalidad de la Dirección Nacional de Promoción Popular “contribuir en la organización de los sectores populares marginados —tanto urbanos como rurales, para que participen en el desarrollo de la comunidad. . .” (Informe de Labores, agosto 1986) como las acciones realizadas en el período 84—86 son una clara demostración del cambio produci-

do en este programa, lo cual no significa necesariamente que dichos cambios hayan sido los más convenientes y trascendentes para la población a la cual estuvo dirigida.

El eje articulador de esta “nueva” perspectiva, será la del desarrollo de la comunidad por la cual el ente gubernamental, a cargo del programa, se constituye en mediador e incluso administrador de los intereses comunales, concretando su papel a través de: la dotación de determinados servicios básicos comunales; de la construcción de casas comunales, la dotación de vehículos para la distribución de agua y de basura, la construcción de complejos y parques deportivos y recreativos, construcción de vías, muros y cerramientos. Todas estas obras demandaron significativas erogaciones presupuestarias.

Este modelo plantea algunas interrogantes que serán formuladas en el siguiente capítulo referente a los problemas de la participación popular. De todas maneras cabe adelantar al menos una pregunta fundamental: ¿La participación popular concebida y ejecutada desde arriba permitirá una real distribución del poder y la eliminación de los obstáculos que dificultan o entorpecen el desarrollo de los sectores populares y finalmente podrán crear las condiciones básicas para la satisfacción de las necesidades e intereses de dichos sectores?

## **1.6 LA PLANIFICACION ECUATORIANA Y EL BIENESTAR SOCIAL.**

### **Consideraciones Previas**

El supuesto del que parte el presente capítulo se fundamenta en las tensiones, contradicciones y acuer-

dos que se dan en el aparato del Estado, entre los intereses de los sectores dominantes por mantener y multiplicar su capital y las demandas de los sectores populares no sólo para reproducir su fuerza de trabajo sino para satisfacer sus necesidades básicas. Fuerzas contradictorias, en permanente confrontación y negociación que, en la práctica política y social, se expresarán por medio de: huelgas, paros, contratos colectivos, manifestaciones callejeras por una parte, y por planes, programas, proyectos y servicios sociales como respuestas estatales por otra, y cuyos contenidos, alcance y magnitud tendrán como límite la estabilidad del sistema.

Esta contradicción se vuelve menos evidente si se mira el doble interés de los sectores dominantes cuando por una parte apoyan, impulsan, o emprenden en inversiones altamente rentables en el área social, como: la construcción de hospitales, escuelas o viviendas, y por otra saben que tales inversiones, eventualmente, benefician a la población demandante, a más de constituir una de sus reivindicaciones principales.

Este doble interés explica, así mismo, la importancia que tiene, para la empresa privada, las políticas sociales pues a través de ellas, es posible transferir al Estado determinadas demandas de servicios sociales provenientes de los trabajadores, desviando en esta forma las obligaciones y deberes que tienen el patrón con quienes trabajan para él. Transferencia que puede significar un ahorro de recursos que, de no ser atendidos por el ente público, tendrían que ser sufragados directamente por el empresario.

A la luz de esta conflictividad, podría comprenderse mejor determinados componentes de la legislación social y de las políticas sociales, como mecanismos es-

tabilizadores o amortiguadores de las tensiones descritas.

Antes de iniciar el intento por relacionar la planificación ecuatoriana y el bienestar social, se deben hacer, al menos dos aclaraciones que moderen de un lado, la expectativa que trae el título de este capítulo y de otro, expliciten las principales dificultades de una tarea como la propuesta.

Para tener una visión clara del desarrollo de las diferentes perspectivas de la planificación social en el Ecuador, se debería ubicar los planes y estrategias de desarrollo en el contexto económico, social y político en el cual se produjeron. Solamente en ese momento, se podría comprender el porqué de determinados objetivos y programas sociales.

Pero además de esta contextualización de los planes, se requiere de otro elemento fundamental para el análisis; y es el de contrastarlos con la realidad a través de las evaluaciones y apreciaciones realizadas por el Organismo Planificador y por los centros académicos y de investigación que han hecho este trabajo.

A la luz de los dos elementos descritos sería posible comprender profunda y globalmente el verdadero sentido y alcance de la planificación social.

Lo que se analiza a continuación se limita a una lectura interpretativa de los textos producidos por el ente planificador. Estamos conscientes que este esfuerzo debe ser completado.



## La planificación nacional y lo social

La planificación en el Ecuador inaugurada hace 33 años tiene una tradición de análisis y diagnóstico dirigida al cambio del estilo de desarrollo, mayor equidad en la distribución de intereses, atención de los servicios públicos, atención al empleo, reforma agraria y política social en general.

Si bien en forma general, estas orientaciones han servido de marco referencial para numerosos proyectos productivos, debemos reconocer que la planificación, particularmente social ha sido poco eficaz en la concreción de sus planteamientos a la realidad, en la guía de las decisiones internas, debido a: la resistencia de los grupos de poder, la reducida presión de los sectores populares, la resistencia de ciertas estructuras burocráticas por realizar los cambios propuestos, especialmente en cuanto a la calidad y cobertura de servicios; la vaguedad de sus metas cualitativas, la ambigüedad o amplitud en sus objetivos y a la inviabilidad de determinados programas de carácter participativo.

### Etapas

En un esfuerzo por trascender una lectura cronológica del desarrollo de la planificación social en el Ecuador, podemos tentativamente identificar 4 etapas, en la planificación ecuatoriana.

La primera 1954–1963, comprendería desde su inicio hasta 1963. La preocupación fundamental en esta etapa fue la de crecer económicamente y de esta manera reducir las distancias que nos separaban de los países desarrollados. Perspectiva que partía o coincidía con la visión Rostawniana sobre las etapas de desarrollo; según

la cual para que un país pueda convertirse en desarrollado es necesario que siga las etapas por las que han atravesado los países desarrollados. Lo que significaba crecer siguiendo el camino recorrido por los países "modelo". Dentro de esta visión nos dice Moncada: 1973 se explicaría la preocupación que la Junta Nacional de Planificación expresa en sus temáticas relativas a Comercio Exterior, a la relación de precios de intercambio, política arancelaria, tributaria y crediticia; es decir a objetivos fundamentalmente económicos que buscaban desarrollar un proceso incipiente de acumulación de capital.

El mismo autor concluye su comentario sobre este período expresándose en forma positiva respecto de sus resultados, pues durante su desarrollo se realiza un serio esfuerzo de racionalización del proceso de crecimiento económico.

Se introduce, en este período, el concepto de pobreza, entendida como un "morbo que lucha por sobrevivir y propagarse. . ." Pobreza generada, entre otras causas, por la ignorancia, "pero a la vez la pobreza es la madre de la ignorancia." Este planteamiento esconde la verdadera causa: la estructura económica injusta y desigual, pues confunde el efecto por la causa ya que ni la pobreza, ni la ignorancia son causas sino efectos de determinadas estructuras. Por lo tanto, al atacar a la ignorancia y a la pobreza no se eliminan de por sí sus causas.

Este concepto, junto con el carácter economicista que centra su interés alrededor del aumento del producto por habitante, permite caracterizar el tratamiento de lo social en este período como marginal, subordinado; en algo así como el furgón de cola que sigue al comboy de lo económico.

La segunda etapa, 1964—1973, coincide con el Plan General de Desarrollo Económico Social del Ecuador 1964—1973. Este documento elaborado por la Junta Nacional de Planificación parte de un modelo basado en la confianza del crecimiento de las exportaciones y en la continuación del proceso de sustitución de las importaciones.

Se trata de un plan de carácter concentrador y excluyente, pues propiciaba una alta concentración del ingreso nacional, definición que relegaba sino desechaba a grandes sectores populares. Contradicción de la que el Organismo Planificador estuvo conciente, pues para enfrentar tal dilema, prevé un capítulo dedicado a Políticas de orientación social; esfuerzo que podría ser interpretado como el primer intento por introducir el concepto de política social dirigida a la reproducción de la fuerza de trabajo por un lado y al enfrentamiento de las tensiones y presiones internas que vivía el país a inicios de la década de los 60.

Dentro de esta visión, el Plan considera que si bien a través del proceso de desarrollo sería posible lograr un crecimiento económico, este comprendería, en el ámbito social, la dotación de servicios básicos tales como: educación, salud, vivienda, seguridad y esparcimiento.

Este Plan decenal pretendió ir más lejos pues propuso ciertas reformas consideradas fundamentales como la Reforma Agraria; hecho que permitiría sostener que se trata de la primera propuesta formulada por la entidad planificadora de apoyarse en determinados cambios en la estructura social para lograr el desarrollo nacional.

Al tratar sobre el desarrollo y perspectivas de la

economía, afirma que la gran mayoría de los ecuatorianos viven en condiciones de suma pobreza, situación que considera será muy difícil de mejorar rápidamente. Mas dentro del afán por proponer soluciones plantea que dicho Plan constituiría la “única esperanza para aliviar gradualmente dicha situación y crear finalmente las bases del progreso y bienestar”; visión excesivamente optimista, utópica e ingenua.

Dada la importancia que este Plan asigna a la política social, es necesario analizar brevemente sus alcances. Dicha política se desarrolla dentro de una perspectiva de armonía social, entendida ésta como capacidad para realizar, de modo continuo y sin fricciones aquellos cambios requeridos para beneficio de todos los miembros del grupo social. Visión teórica funcionalista, enmarcada dentro de la teoría del consenso y compatible con el carácter concentrador, característico de este Plan.

De hecho, esta política social se limita a tres líneas específicas: suministro de servicios básicos, política de integración económica y política de integración regional. Al referirse a la primera considera que es de responsabilidad del Estado el dar acceso a la educación y a los servicios de salubridad. Vincula esta política, en forma directa, con la productividad económica del sujeto social beneficiario. Incluso va más allá pues señala que si se hace un cálculo en términos económicos de lo que perdería el país al no dar educación o suministrar servicios mínimos resultarían cifras de magnitud extraordinaria. Se observa de esta exposición el carácter sectorialista y de rentabilidad económica (costo—beneficio) en la que se enmarca la política social.

Finalmente, al referirse a la política de integración

de clases sociales, la Junta de Planificación consideró incompatible con la armonía social y política propugnar un desarrollo que funda la capitalización con un aumento agudo de la participación de los trabajadores en las utilidades, rentas y beneficios, pues considera que debe alentarse al empresario dinámico garantizándole una utilidad suficiente para mantener una capitalización creciente, por ello que el ritmo de incremento de los salarios reales debe hallarse por debajo al correspondiente del producto nacional. Concepción altamente cuestionable.

### Plan de Desarrollo 1970—1973

A pesar de que el título “Estrategia de Desarrollo del Ecuador 1970—1973”, no indica que se trata de un Plan de Desarrollo, en realidad lo es, pues intenta concretizar las líneas básicas del anterior Plan Decenal en su segundo período. Este Plan no fue aprobado por el Presidente de la República por lo tanto, no fue puesto en práctica.

Debe resaltarse de este Plan el énfasis que puso a “necesidades de enfrentar la situación de miseria en la que se encuentran miles de ecuatorianos, en contraposición a la riqueza existente en aquella época.” Es así mismo notable el énfasis que pone en el desarrollo social y en la necesidad de cambios estructurales, concepción que constituyó un buen antecedente que será incorporado en el siguiente Plan, esto es, el Plan Integral de Transformación y Desarrollo.

Tercera Etapa 1973—1979. Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973—1979.— Tanto la Filosofía y el Plan de Acción como el Plan Integral de Transformación y Desarrollo constituyen instrumentos filosóficos—polí-

tico el primero y técnico el segundo, que pretendieron responder a la orientación del gobierno de las Fuerzas Armadas.

Se trata de un análisis coherente y ambicioso de la situación del país en el que se refleja la preocupación social sobre la desocupación, pobreza y marginalidad, pero a la vez, respecto de las reformas consideradas como necesarias para modernizar el país. Por el énfasis que otorga este Plan a las Reformas agraria, administrativa y educativa bien podría calificarse como Reformista.

El tratamiento de lo social, podría caracterizarse en los siguientes términos:

- a) Diversifica e incorpora nuevas áreas del ámbito social, en respuesta a la complejidad de la situación económica y social del Ecuador de aquel momento.
- b) Introduce, por primera ocasión en la planificación, una concepción global de lo social a través de la denominada línea de movilización social para la participación social, política considerada fundamental e incluso articuladora de las demás políticas sociales. A través del fortalecimiento de las organizaciones de base aspiraba que el pueblo ecuatoriano alcance progresivamente los más altos niveles de compromiso en la solución de sus problemas.
- c) Identifica, dentro de los objetivos fundamentales del Plan, la población a la que deben dirigirse preferentemente los recursos "Principalmente la de aquellos sectores que hoy se encuentran sumidos en la más absoluta pobreza y que abarca a amplios grupos sociales."
- d) Reconceptualiza las políticas sociales en el sentido de que éstas deben trascender el nivel sectorial, enmarcándolas dentro del modelo de desarrollo general.

- e) Propone una redistribución de los ingresos, que beneficie directamente a los sectores de escasos recursos, en base de una contribución más justa de la riqueza socialmente generada, por parte de los sectores de más altos ingresos, a través de la reforma tributaria.

**Cuarta Etapa 1980—1986. Plan Nacional de Desarrollo 1980—1984.**— Es el primero que en un período de veinte años se elabora y aprueba por un Gobierno Constitucional.

Mientras que el Plan anterior pretendió girar sobre determinadas reformas estructurales, éste se articula alrededor de un modelo de modernización de corte desarrollista sin pretensiones por establecer reformas en la estructura económica sino centrado mas bien, en reformas de orden político, social y cultural, como las vías más idóneas para alterar las relaciones sociales existentes.

Es posible identificar en este Plan un verdadero proyecto histórico de desarrollo social, económico y político que expresa la necesidad de estabilización del gobierno democrático y el mantenimiento del nuevo papel del estado en la economía. Perspectiva que se halla implícita dentro de su visión equilibrante y por lo tanto no conflictual. Este cambio se deduce, por ejemplo, en la sustitución de la Política de Movilización Social por la de Participación Social, concebida de esta última como la “participación” de las bases populares en la ejecución de proyectos de desarrollo, mas no en la toma de decisiones sobre los intereses y relaciones que afectan a estos sectores, objetivo que buscaba la Política de Movilización.

En un esfuerzo por caracterizar la política social de este Plan se podría decir que:

- a) Retoma el enfoque sectorial, propio del tratamiento de lo social en la planificación ecuatoriana, con salvedad del Plan Integral de Transformación y Desarrollo.
- b) Identifica por primera ocasión, un amplio programa de bienestar social, al interior del cual se inaugura el de Bienestar Familiar centrado en la prestación de servicios y atención a madres y niños. Incluso va más allá pues establece la necesidad de instaurar métodos modernos e integrales de atención a los menores así como el apoyo de las formas de participación y solidaridad comunitarias para el cuidado y atención de los niños.
- c) Introduce formas de atención no convencionales para la protección de menores con la participación de comunidades y de organizadores gremiales.
- d) Prevé la ampliación de la cobertura de los servicios tradicionales que el Estado ecuatoriano presta tales como: salud, seguridad social, vivienda, educación y saneamiento ambiental.
- e) Identifica poblaciones—objetivo, a las que debe dirigirse prioritariamente la política social; campesinos, asalariado agrícola, campesinado medio, población indígena, sectores populares urbanos.

En suma, las características identificadas dentro de la política social de este Plan permiten calificarlo como residual y sectorial.

### **Plan de Desarrollo 1984—1988**

En el ámbito del bienestar social y la participación social, este Plan se mantiene dentro de la perspectiva



sectorial de los planes anteriores, mas aún, recoge, en gran parte, los programas iniciados y desarrollados por gobiernos precedentes.

A fin de no dar la impresión de inmovilismo en el desarrollo de estos programas, es importante detenerse brevemente en la justificación de los nuevos programas que este Plan introduce en la planificación social ecuatoriana.

Reconoce, el Organismo Planificador, que en los últimos años, ha incrementado la delincuencia, fenómeno que se debe a “la crisis económica, a la falta de fuentes de trabajo, al sostenido proceso migratorio campo—ciudad”, todo lo cual ha agudizado los problemas psico—sociales de la población. Frente a esta problemática propone el programa de ampliación y mejoramiento de servicios y protección y seguridad policial, así como el de prevención, tratamiento y rehabilitación de delinquentes e inadapitados sociales.

En cuanto a la problemática del tráfico y consumo de drogas considera que hay varios problemas que la generan y motivan, comenzando por la “situación de pobreza y desocupación existentes en el país, la influencia negativa de los medios de comunicación masiva. Además el hecho de que el Ecuador ha dejado de ser un país de simple tránsito de drogas para ser también productor. Para atender a esta situación, incorporan a la planificación, programas encaminados a la prevención del uso indebido de drogas, el control del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos y la rehabilitación de fármaco—dependientes.

En relación a las guarderías no formales, reconoce, por una parte, que los “servicios de protección de meno-

res se caracterizan por una baja cobertura, altos costos, tratamiento no personalizado al menor, ausencia de participación de la comunidad y de la familia y por otra, que se han desarrollado proyectos pilotos de tipo no convencional que no recibieron el impulso necesario. Para responder a estos problemas, integra el programa de guarderías infantiles no formales con participación de la comunidad y la familia.

Finalmente, trata de la invalidez, problema del que existen serios indicios de su gravedad, pero que “se desconoce su dimensión real”, además la oferta institucional es insuficiente en relación a la demanda de servicios de la población en condiciones de minusvalidez. Estas razones justifican el programa de prevención y rehabilitación de minusválidos.

## Conclusiones

La trayectoria de la planificación ecuatoriana muestra que el desarrollo de los “sectores sociales” constituye una preocupación reciente y que las consecuencias no son muy claras, aunque en ciertas áreas o sectores aparezcan como significativas, tal es el caso de la educación y la salud.

De manera general, se podría decir que se encuentra una visión compartimentalizada de lo social, es decir, se concibe a lo social dividido en aspectos aislados, separados entre sí. Y lo que es más grave, se desliga de lo social las condiciones económicas, políticas y culturales en las que se desarrolla, en otras palabras, de su contexto.

Se encuentra una visión economicista, salvo la que pretendió dar en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo, en el sentido de privilegiar una concepción mo-

delística cuantitativa, al interior de la que, lo social es marginal, residual y como un esfuerzo adaptativo del lenguaje y técnicas económicas a la planificación social.

En no pocos casos, lo social se desarrolla más como un discurso justificativo que como una decisión por concretarse en proyectos; hecho que se manifiesta en la incompatibilidad e incluso contradicción entre los objetivos generales de tinte social y la programación sectorial de corte economicista.

Lo más frecuente ha sido referirse a lo social en términos de servicios sociales, en la que se halla implícita una concepción que busca la reproducción de la fuerza de trabajo o el desarrollo de la productividad, y no lo social como un componente que se halle presente en todos los programas productivos y de servicios.

Las anteriores apreciaciones permiten pensar que el problema más arduo en relación a la planificación social es idear sus propios principios, metodologías y mecanismos operativos que aprovechen la experiencia de la planificación social sectorial, pero sin dejarse intimidar por ellas.

Dicha planificación deberá aceptar las particularidades propias del bienestar social y la participación popular; debe aceptar las serias limitaciones para usar la cuantificación en su programación y tener presente la inevitabilidad de cierta heterogenidad y dispersión en cuanto a su organización.

Pensamos que cada día deja de ser utópico para convertirse en una posibilidad viable, la necesidad de que el modelo de desarrollo de contenido esencialmente económico se transforme en un modelo social general del

cual se desprendan conclusiones y consecuencias que conjuguen los componentes socio—económicos, políticos y culturales de todo fenómeno humano.

Estamos, finalmente, convencidos que el momento en que el proceso de planificación y de ejecución parta y esté atravesado por la participación permanente de los principales sujetos de decisión, desde el nivel más elemental de organización, que las decisiones que se tomen a lo largo de la ejecución de los programas, sean controlados y alimentados por quienes están involucrados en ellas y que, ante todo, exista el apoyo permanente del jefe de gobierno; en ese momento la planificación social—económica será uno de los instrumentos fundamentales para lograr el desarrollo social y económico de la población con menos oportunidades. En ese momento, los planificadores sociales podrán legitimar su papel de portavoces de los excluidos del desarrollo.

## II

# PROBLEMAS CENTRALES DE LA PARTICIPACION POPULAR Y EL BIENESTAR SOCIAL

## **2.1 PROBLEMAS EN EL AMBITO DE LA PARTICIPACION POPULAR, COMPLEJIDAD Y AMBIGUEDAD CONCEPTUAL.**

Un primer problema que surge a propósito de la participación popular es su complejidad conceptual, así como el uso indiscriminado y manipulador que se ha dado al término participación. Convertido en slogan, mito, sueño, pretexto o derecho; ha ido perdiendo su significado inicial al punto que hay quienes consideran necesario buscar o crear un nuevo término que retome los contenidos originales.

Por ello, consideramos necesario plantear primeramente algunas dificultades conceptuales; luego, formular una propuesta que facilite un acuerdo respecto de lo que podría entenderse por participación popular y finalmente plantear ciertas implicaciones posibles en su aplicación.

Hay diversos modos de concebir la participación popular, desde aquella que la entiende como estrategia

para la movilización de la población en miras al desarrollo nacional, hasta la que ve como una política relativa a la distribución del poder y de la autoridad, en la que los participantes tomen medidas e iniciativas que estén inspiradas por sus propias necesidades e intereses y sobre las que puedan ejercer un control efectivo.

Esta última concepción nos parece más cercana a las condiciones y requerimientos de la sociedad civil relativos al poder y más cercana a una perspectiva auténticamente democrática. Pero, puesto que está formulada en términos muy generales requiere ser precisada.

Hablar de participación dice A. Flisfich: 1980 significa esencialmente dos cosas: por una parte, ser admitido a la discusión de un asunto sobre el cual versa la decisión colectiva y por otra, el derecho a emitir una decisión individual sobre el asunto con la obligación correlativa de que sea procesada en la aplicación de la regla de agregación que da como resultado la decisión colectiva. Concepto todavía insuficiente pues podría dar lugar a interpretaciones inconvenientes, posibilidad que exige trascender aquello que Rolando Franco denomina "la colaboración de los usuarios", pues no se trata solamente de contar con su apoyo, sino esencialmente con su decisión consciente con la participación integral de los sectores involucrados en el proceso.

Lo anterior reclama todavía otra aclaración en el sentido de que la participación no puede ser facultativa respecto de aquellos asuntos que sean considerados importantes por quienes ocupan altas posiciones, sino que tiene que ver con todo aquello que afecte los intereses individuales y colectivos de una persona o grupo social.

Consecuente con la concepción propuesta es posible pensar que un objetivo básico de la participación popular es el de eliminar los obstáculos que dificultan o entorpecen su desarrollo y el de crear las condiciones necesarias para que, particularmente, los grupos sociales de menores oportunidades puedan participar plenamente en su desarrollo.

### **Problemas provenientes de su aplicación**

El programa de Movilización Social ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en el período 1974—1979 dejó algunas enseñanzas que consideramos deben ser tomadas en cuenta en el futuro, al menos, para no cometer errores semejantes.

La política de movilización social que fuera considerada como estratégica por el gobierno nacional a través del Plan de Desarrollo 73—77; en la práctica se vio reducida a un proyecto de una Dirección del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

La perspectiva comunitarista desarrollada en ese proyecto fue principalmente sectorial y cargada de inmediatez pues se redujo a determinadas expresiones formales de la organización popular y a la realización de obras. Característica que involucra además niveles de rentabilidad coyuntural y de prestigio institucional. Por ello que no importó tanto si esas obras correspondían o no a las necesidades básicas, sino que fueran útiles para la imagen política del Ministerio.

En cambio, la aplicación de una concepción movilizadora que pretende desarrollar o fortalecer las organizaciones de base, condujo al afloramiento de la conflictividad existente en las comunidades con las que trabajó



el proyecto. Esto, en razón de que las necesidades y demandas de toda organización, generalmente, no son compatibles, son inclusive opuestas, con los intereses de los grupos dominantes locales.

Este hecho produjo una reacción de rechazo inmediato de la estructura de poder local. Frente a tal situación el Gobierno reaccionó “espontáneamente” al lado de los grupos dominantes; comportamiento que se repitió por varias ocasiones, durante la ejecución del Proyecto y que se manifestó a través del traslado e incluso despido de los funcionarios estatales que trabajan en contacto directo con las organizaciones de las áreas del proyecto.

Este “espontáneo” comportamiento y experiencia nos permite formular la siguiente paradoja y generalización.

El desarrollo de un programa de promoción popular impulsado desde el Estado, podrá subsistir en la medida en que no entre en conflicto con las estructuras locales de poder; de lo contrario, perderá el apoyo de su legitimador. Formulado de otra forma se podría decir que, para que un programa de promoción popular estatal permanezca burocráticamente, debe fracasar en su objetivo esencial, esto es, fortalecer la organización y participación popular y por lo tanto alterar las relaciones de poder dominante. De allí que la forma cínica adecuada para perdurar sea la de emplear los recursos en obras físicas, o servicios asistenciales que beneficien a “todos” los sectores sociales.

En síntesis, un proyecto de participación impulsado desde el Estado, plantea algunas dudas:

- ¿Cuáles son los límites que el Estado define o permite en el desarrollo de un programa de participación popular?
- ¿Es factible la participación popular desplegada desde el Estado cuando éste entra en contradicción con los intereses de los grupos locales de poder?
- ¿Es posible desarrollar programas de participación popular desvinculados de políticas de distribución, redistribución del ingreso, de ampliación del empleo, de la ampliación y mejoramiento de servicios sociales básicos?

Las respuestas a estas preguntas giran alrededor del mantenimiento y estabilidad del sistema, es decir que mientras los proyectos y acciones de participación popular no amenacen el desarrollo del sistema éstos podrán desenvolverse con apoyo estatal.

### **Desmovilización y manejo clientelar**

El fraccionamiento de las organizaciones populares alrededor de acciones aisladas o de proyectos de infraestructura puede conducir fácilmente a la desmovilización de tales organizaciones e inclusive de la población en general, pues pueden obscurecer y obstaculizar la identificación de frentes de interés y lucha comunes en esos sectores. Podrían además facilitar un manejo personalista e incluso oligárquico, especialmente cuando la organización ha alcanzado un determinado nivel de complejidad.

Esta obstaculización en el logro de la visión estructural puede conducir además a concentrar energías en aspectos muy puntuales, desgastando de esta manera la

potencialidad y fuerza necesarias para enfrentar la problemática causal productiva—política.

Intimamente vinculada con la problemática anterior habría que analizar la posible “rentabilidad política” que ciertos aspectos de las políticas de participación tienen para determinados políticos locales, regionales o nacionales, quienes intentarán instrumentalizar, canalizar determinadas demandas populares, mediatizándolas a través del clientelismo político, propio del quehacer político ecuatoriano.

La demanda de diversos y numerosos bienes y servicios será respondida por ofertas muy concretas que permitan visualizar con claridad tanto la posibilidad de obtener tales demandas como la necesidad de mantener y fortalecer vinculaciones y relaciones clientelares.

En otro enfoque diríamos que este juego de demanda y oferta vigoriza la relación cliente—político, pues este último fortalece su papel intermediador y protector al lograr de organismos locales o nacionales la ejecución de ciertas obras barriales, comunales. En cambio, el cliente al fraccionar sus demandas perderá, de alguna manera, la perspectiva de solidaridad de clase, cuyos contenidos trascienden cualquier obra aislada.

### **Burocracia y participación popular**

La implantación de políticas gubernamentales está, en gran medida, a cargo de la burocracia; de allí que sea importante preguntarse sobre su papel, para el caso, respecto de las políticas de participación popular.

Considerar al burócrata como un mero instrumento de poder, como un simple intermediador de los intere-

ses y decisiones de los grupos de poder y particularmente de las autoridades gubernamentales, parece exagerado y quizás mecanicista. Pero, pensar que es independiente de esos intereses, es utópico o en el mejor de los casos excepcional.

La experiencia muestra, especialmente en el ámbito de programas sociales, de grupos y funcionarios conscientes, que, por sus prácticas han sido interlocutores válidos para las organizaciones populares. En algunos casos, han llegado incluso a obstaculizar intentos por romper o prescindir de leyes y procedimientos, por parte de grupos de poder.

Es posible también encontrar relaciones clientelares del burócrata con organizaciones o más concretamente con "líderes" que se manifiestan en una doble función: por una parte la de conferir legitimidad de su servicio y por otra evitar la acumulación de demandas, siempre crecientes, de los sectores populares. Como resultado de esta relación se suelen formar instancias intermedias, de carácter individual y aisladas que intentan regular, amortiguar e incluso obscurecer las demandas económicas y sociales de dichos sectores.

En suma, la relación burócrata—organización popular, no necesariamente, es la de un intermediador de intereses, aunque frecuentemente así lo sea. Existen, por lo tanto espacios, caminos, instancias de relación que en la práctica pueden configurar relaciones de beneficio común: burocracia—organización popular.

### **La participación popular como proyecto o proceso**

Generalmente todo programa de participación social se concreta a través del concepto de proyecto, que cons-

tituye un esfuerzo de “traducción” a la acción de aspiraciones e intereses provenientes de las organizaciones o instituciones. La práctica social y política muestra que en la “negociación” —cuando esta se realiza— de tales intereses no siempre prevalecen las necesidades más inmediatas y esenciales de la población a la que se pretende beneficiar, sino de los intereses de quienes apoyan o financian tales proyectos.

En la vida cotidiana de los grupos sociales lo que existen son procesos concretos en los que están presentes múltiples aspectos o dimensiones algunos de ellos denominados burocráticamente como sectores económicos o sociales. La yuxtaposición e incluso integración de tales “sectores” no conforman, necesariamente un proceso, éste comprende no solo otros aspectos y dimensiones, ausentes de la experiencia burocrática, sino además las interrelaciones que se dan entre todas las partes. La relación entre estos “sectores” aparece en el proceso, que es el que otorga unidad y coherencia a lo cotidiano.

Son, entonces, los procesos los que se constituyen en los verdaderos ejes que deben guiar y articular las expresiones “sectoriales” manejadas en los proyectos.

Dentro de esta perspectiva, el proyecto intenta realizar un corte transversal de un proceso, por lo tanto trabaja con alguno de sus componentes y quizá con los menos significativos. Esta situación explicaría las diferencias que existen entre proyecto, que es una parte del proceso y este último como una primera totalidad. Por todo esto consideramos que el proyecto no puede agotarse en sí mismo, sino que adquiere su verdadero sentido en el proceso social del que es parte.

Esta concepción exige superar prácticas corrientes como la de intentar reducir los procesos a problemas, a objetivos y metas cuantificables que son reductoras de la realidad. Esquematización que impide además evaluar el impacto y "beneficio" que el proyecto produce en la población con la que trabaja.

Conocemos también que la mayoría de los proyectos son diseñados sin la participación de los sectores beneficiados y por lo tanto sin su voluntad y compromiso, lo cual incide de manera muy profunda en el interés y decisión de ejecución así como en la continuidad del proyecto.

El proyecto raramente tiene en cuenta los tiempos y ritmos locales peor aún las especificidades culturales de la población, por lo que suelen ser impositivos y en algunos casos hasta extraños a los procesos concretos que se dan en la realidad.

Lo anterior nos lleva a formular conclusiones, centradas principalmente alrededor de la necesidad de identificar, en primer lugar los procesos sociales y políticos más importantes, al interior de ellos determinar los componentes fundamentales y las relaciones que tienen entre ellos, para sobre esa base posteriormente, elaborar proyectos que respondan al juego de relaciones en las que se pretenden incidir.

Por ello podemos decir que el conocimiento de los procesos reales se constituye en una condición de base para elaborar programas y proyectos de carácter participativo, pues es al interior de los procesos en donde es posible reconocer las interrelaciones de los programas y proyectos y por lo tanto el sentido y proyección que tiene la participación popular.

## **2.2 PROBLEMAS BASICOS EN EL AREA DE BIENESTAR SOCIAL.**

### **2.2.1 Significados e implicaciones referentes al bienestar social**

Una primera aproximación a los contenidos y alcance de la expresión "bienestar social" permite distinguir una gama de connotaciones que se desarrollan desde una perspectiva global, según la cual el bienestar social tiene como objetivo fundamental el logro de la justicia social y niveles adecuados de vida para todos, a aquella que reduce a un conjunto de programas, instituciones y servicios que tienen por objeto satisfacer ciertas necesidades residuales no incluidas en otros tipos de acción social.

Frente a este abanico de posibilidades, se vuelve imperativa la necesidad de lograr u optar por una definición que se constituya en el marco referencial para la acción programática.

Marco conceptual que de por sí no garantiza su aplicación a la realidad, pero que es un punto de partida básico.

La práctica de las políticas sociales demuestra que existe gran diferencia e incluso contradicción entre sus conceptos y objetivos explícitos y las realizaciones.

El análisis realizado, en la primera parte de este documento, confirma esta última reflexión. Proliferan leyes, planes, programas y declaraciones, pero las instituciones que se encargan de ponerlas en práctica continúan siendo pequeñas, burocráticas e insuficientes.

Al menos dos consecuencias podrían deducirse de esta incoherencia o contradicción: la necesidad de contar con un marco conceptual claro y contextualizado en el proceso, si bien es un elemento fundamental no es una garantía para su aplicación y rol esencial que desempeñan los sectores organizados para exigir el cumplimiento, la coherencia de los conceptos y objetivos en la práctica programática y de ejecución de los proyectos.

La problemática planteada constituye apenas una introducción a una lista de preguntas que por su complejidad, nos limitaremos a señalar algunas que consideramos más pertinentes.

¿Los servicios sociales que desarrolla el gobierno en el ámbito del bienestar social constituyen una carga para la sociedad?

¿Se trata de una inversión en el capital humano o de un gasto residual (denominado corriente por los organismos económicos del aparato público) y en este sentido de “rentabilidad social y económica, o de gasto no recuperable”?

¿Los programas de bienestar social no serán mecanismos de control social, que buscan reducir las “desviaciones” sociales y proteger la estabilidad económica y política del sistema político?

¿El bienestar social responderá acaso a una perspectiva estratégica que busca básicamente la redistribución de recursos y servicios encaminados a lograr la justicia social en niveles adecuados para todos, especialmente para los grupos con menores posibilidades?





Sobre la base de las prácticas que el aparato del estado ecuatoriano ha desarrollado en el ámbito del bienestar social, así como de la perspectiva teórica presente en este trabajo, consideramos que las respuestas a la última pregunta podría lograr los objetivos fundamentales del bienestar social, éstos son: conseguir una mejor calidad de vida para los desposeídos o excluidos del desarrollo a través de la redistribución de la riqueza socialmente generada, con la participación integral de esos sectores.

### 2.2.2 Problemas metodológicos, operativos y de coordinación

Buena parte de los problemas que se puntualizan a continuación han sido identificados y sistematizados en las investigaciones realizadas por el CONADE, el Ministerio de Bienestar Social y el INNFA sobre esta área social.

En razón de la magnitud y profundidad de los problemas detectados nos limitaremos a puntualizar los principales:

- Centralismo y autoritarismo en las decisiones técnicas, administrativas y financieras, en los asuntos que competen al Ministerio de Bienestar Social.
- Inestabilidad del cuerpo directivo, hecho que repercute notablemente en la continuidad de los programas e incluso en sus enfoques metodológicos.
- Falta de capacidad operativa, especialmente cuando se trata de programas y proyectos de inversión.
- Supervisión y seguimiento muy elemental de las ins-

- tituciones subvencionadas o beneficiarias de las donaciones.
- Bajo nivel técnico, falta de especialización, compensado en algunos casos, con esfuerzo y dedicación humana.
  - Ausencia de programas permanentes de capacitación del personal a cargo de los servicios.
  - Indefinición de roles institucionales que delimiten los ámbitos, funciones y competencia de las instituciones privadas y públicas, así como de la comunidad, en los programas de bienestar social.
  - Programación financiera anacrónica e ineficiente control financiero, lo que ha ocasionado serios problemas de manejo del gasto e inversión.
  - Mantenimiento de modelos institucionales cerrados de rehabilitación de menores, así como de metodologías tradicionales y obsoletas. Además de procedimientos represivos e incluso carcelarios.
  - Ausencia de canales y mecanismos permanentes de coordinación con otras instituciones que realizan tareas similares. Problemas que se agrava con la falta de integración interna de programas convencionales y no convencionales; o de aquellos que atienden a diferente grupos etéreos.
  - Infraestructura física, en su mayoría, disfuncional y obsoleta; característica que se profundiza con la subutilización de espacios, instalaciones y equipos existentes; así como por la poca atención de obras de reparación y mantenimiento de edificios y equipos. Mobiliario inadecuado para las necesidades de los usuarios. Carencia o inadecuación de áreas recreacionales.

Dentro de una perspectiva más global finalmente anotamos tres problemas:

- Tendencia hacia la institucionalización de los beneficiarios y de los servicios. Fenómeno que profundiza la tendencia burocratizante del personal que labora en estos servicios, aumenta los costos y, ante todo, despersonaliza a los sujetos, quienes dejan de llamarse Juan o María para ser identificados por el nombre de la institución, por un número o por la deficiencia personal más notoria.
- Falta de conciencia de la sociedad civil, de políticos, académicos y funcionarios estatales sobre la gravedad de la problemática en cuestión; sobre la importancia del papel que deben desempeñar la familia y las organizaciones populares en la identificación, elaboración y ejecución de programas de bienestar social. Y principalmente falta de conciencia o que-meimportismo estatal de las necesidades y demandas de los sectores populares.
- Subestimación teórico—académica de los científicos sociales por estudiar, profundizar, elaborar propuestas en base de diagnósticos causales. La problemática del bienestar social no ha logrado constituirse plenamente como objeto del conocimiento científico, no ha gozado del suficiente prestigio o estatus académico, en razón de haber sido, frecuentemente, atribuido al ámbito de los efectos malignos de una determinada estructura económico—política y por lo tanto innecesario de profundizarla; más aún, si su tratamiento operativo se ha caracterizado por ser paternalista, asistencialista. Todo esto contribuye a la carencia de estudios y análisis del bienestar social en el Ecuador.

En suma, en la realidad se evidencia que los programas que se ejecutan en el campo del bienestar social principalmente por parte del sector público, adolecen de

limitaciones de orden conceptual, jurídico, metodológico y de carácter económico, que les impide cumplir un papel congruente con los enunciados propuestos (CONADE-MBS. 1984).

### **III**

## **LINEAMIENTOS DE POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL Y DE PARTICIPACION POPULAR**

### **3.1 ¿QUIENES SON Y EN QUE SITUACION VIVEN LOS SUJETOS DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL?**

Consideramos que es vital responder a estas preguntas para visualizar la situación y condiciones de las personas a las que pretenden llegar las políticas de Bienestar Social y Participación Popular.

Estamos conscientes de las limitaciones de las estadísticas, especialmente sociales; más aún si a través de ellas se pretende conocer las condiciones concretas en las que viven los niños y familias de los sectores populares. Por el momento no queda otro camino que a través de los datos oficiales imaginar su significación en la cotidianidad.

Según las proyecciones de población hechas por el CONADE— INEC—CELADE (1984) a comienzos de 1987 nuestro país registró 4.09 millones de niños comprendidos en las edades de 0—14, sobre un total de 9.92

millones, es decir que el 41.2% de ecuatorianos son niños.

El 70% de estos niños viven en condiciones de pobreza, o sea 2'867.900 niños.

Estos son los niños que deben ser protegidos por la sociedad ecuatoriana por que viven en una situación de "riesgo" o, "desventaja" en razón de la no satisfacción o satisfacción a medias de sus necesidades básicas de alimentación, atención de salud, educación, recreación, entorno familiar, protección segura y afectiva. Riesgo de no llegar a ser adultos completos, creativos, inteligentes, productivos, participativos y solidarios.

Datos provisionales de la Encuesta de Nutrición (DAN-CONADE 1987) muestran que la desnutrición en niños menores de 5 años se presenta así: Desnutrición Crónica (disminución de la talla respecto a la edad) es de 56%; Desnutrición Aguda (disminución del peso respecto a la talla), el 12% y la Desnutrición Global (disminución del peso respecto a la edad) el 45%.

- 50,5 de cada mil nacidos mueren antes del año, porcentaje que encierra extremos verdaderamente dramáticos en zonas rurales aisladas, en donde la mortalidad infantil alcanza 140 a 150 por mil, es decir que 14 a 15 niños de cada 100 mueren antes de cumplir 1 año. (INEC. Anuario de Estadísticas Vitales, 1985)
- Por lo menos 50% de las muertes de los menores de 5 años pudieron ser evitadas porque se debieron a enfermedades susceptibles de reducción mediante acciones de prevención directa sobre el individuo, como vacunación y alimentación, o sobre el medio ambiente, mejoramiento de la vivienda, saneamiento

ambiental, educación, etc. (ISS-PREALC, 1983). Si se acepta que el 12.8% de la población ecuatoriana tiene alguna clase de impedimento: físico, sensorial o mental para 1987 tendríamos 367.091 niños impedidos.

- Las enfermedades diarreicas, sean éstas infecciosas o parasitarias y las infecciones respiratorias agudas son las principales causas de muerte en niños menores de 1 año.
- En muchas provincias, la desnutrición aparecen entre las diez primeras causas de mortalidad infantil (INEC. Estadísticas Vitales, 1985).
- Las complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio mantienen una mortalidad materna alta y constituyen la primera causa de mortalidad perinatal.
- 50% de los niños del área rural no terminaron los estudios primarios (ISS-PREALC, 1983). Apenas 3 de cada 10 niños preescolares tienen acceso a algún tipo de programa educacional.
- El 11% de los menores de 15 años, en el área urbana, y el 62% de los niños en el área rural tuvieron que trabajar en 1975 para ayudar al sostén de sus familias (CENAIN). Es decir que casi 1 millón de niños trabajaron ese año. No existen estadísticas recientes sobre ese problema, pero tanto la crisis, como otros indicadores económicos y sociales permiten pensar que dichos porcentajes deben ser más altos que los de 1975.



- Todas las instituciones públicas y privadas de protección y rehabilitación de menores no alcanzaron a atender al 20% de la población en riesgo (CONADE, 1984). El crecimiento de la oferta de servicios no alcanza siquiera a cubrir el nivel vegetativo, siendo mas bien regresivo.

En síntesis el 70% de nuestros niños viven en riesgo permanente de enfermar y morir, ya sea por desnutrición, maltrato, trabajo prematuro o privación afectiva; en fin, viven en una situación de pobreza que es una ofensa a la dignidad humana, un pecado social, una vergüenza nacional que exige ser reparada.

Para responder a la segunda parte de la pregunta, esto es, la situación en la que viven los sectores populares se consignan algunos indicadores globales.

Una investigación del Instituto de Estudios Sociales de la Haya (ISS) y del Programa Regional del Empleo para América Latina y del Caribe (PREALC) sobre Necesidades Básicas (1983) concluye que el Ecuador se sitúa entre las naciones latinoamericanas en las que el fenómeno de la pobreza alcanza una incidencia más elevada, en términos tanto de la insuficiencia del ingreso per cápita como de la no satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.

Esta situación de pobreza absoluta afectaría del 39 al 67% de las familias urbanas y del 47 al 75% de las familias que vivían en áreas rurales en 1975.

Según datos del CONADE (Diario Hoy, 29—XII, 1986) el desempleo llegó en 1986 al punto más alto en la historia económica ecuatoriana, registrando el 12% de la Población Económicamente Activa (PEA). Este

indicador, de por sí preocupante, se agrava con el 55% de la PEA que se encuentra subocupada. Esto quiere decir que: 2 de cada 3 ecuatorianos en posibilidades de trabajar no disponen de trabajo productivo.

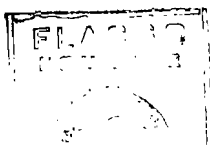
La participación de los salarios en el Producto Interno Bruto (PIB) se ha visto mermado notablemente en los últimos años; así, mientras que en 1980 significó el 32% del PIB, para 1985 se ve reducida al 18%; agudizándose de esta forma la concentración de riqueza.

Por otra parte han rebajado sensiblemente los gastos sociales del sector público. En 1980, significaron el 43.7% del gasto total destinado a programas sociales; mientras que para 1986 fue de apenas un 31% del gasto total destinado a tales programas. Más concretamente, para el caso del Presupuesto del Estado asignado a Bienestar Social y Participación Popular, alcanza apenas el 0.6% del total del Presupuesto para los años 1985, 1986 y 1987, mientras que en el período 73—79 fue del orden del 0.9%.

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

El déficit de vivienda para 1985, de acuerdo a estimaciones de la Secretaría General de Planificación fue de 840.000 unidades.

La población afiliada al Seguro Social alcanzó en



1985 apenas el 7.17% de la población total, o sea el 21.36% de la PEA.

- Si bien la cobertura de agua potable aparece relativamente alta en el sector urbano, llegando hasta 89% en algunas ciudades; esto no refleja sino la accesibilidad, no la conexión intradomiciliaria, tampoco la calidad de agua puesto que en muchas localidades es ineficientemente tratada o sólo se trata de agua entubada.

Finalmente hay que tener presente que la crisis económica ha impactado directamente en los sectores menos favorecidos. Hecho reconocido por el Secretario General de Planificación, Oswaldo Dávila, en el Seminario "Crisis, Empleo y Desarrollo" (1986) quien afirmó que "en 1985, todos los ecuatorianos deberíamos ser más pobres que en 1980, lo cual sería verdad si los "ajustes" . . . hubieran sido equitativamente distribuidos entre todos. Esto como es sabido, no es así, los grupos de población menos favorecidos con menor poder de negociación, sufrieron una carga mayor, especialmente vía inflación y sus efectos sobre salarios."

Indicadores económicos y sociales actuales muestran claramente que la situación en la que viven los sectores populares es todavía más grave que la de 1985, es decir que son más pobres.

Los pocos datos globales mencionados hablan por sí solos de la situación de pobreza en la que vive la mayoría de la población ecuatoriana que constituye la población objetivo de las políticas de Bienestar Social y Participación Popular.

## 3.2 LINEAMIENTOS DE POLITICAS DE PARTICIPACION POPULAR.

*“No hay democracia sin participación efectiva cada vez más ampliada”*

La capacidad de lucha y la creatividad de los sectores populares por lograr, en forma democrática y participativa los bienes y servicios a los que tienen derecho; las respuestas dadas por algunos servidores públicos dirigidas a potenciar esas demandas y, finalmente la búsqueda de legitimización y apoyo que el Estado realiza a través de la incorporación de determinadas aspiraciones y necesidades de servicios básicos en sus programas de Gobierno; son fuente de energía y esperanza que justifica cualquier intento de formulación de políticas de participación popular.

### 3.2.1 Condiciones básicas para la ejecución de políticas de participación popular.

La ejecución de políticas de participación popular exige el cumplimiento de, al menos, las siguientes condiciones básicas:

1. Identificación oportuna y consistente de los procesos en los que se quiere incidir con las políticas de participación popular.
2. Permanente participación y consulta de las organizaciones y sectores populares involucrados en todas aquellas decisiones que tengan que ver con sus intereses. Condición que se vuelve viable a través de una vigilancia casi obsesiva de las organizaciones populares de todas las acciones, en el sentido de que se respeten los procesos reales y que no se manipulen

o se desvirtúen sus intereses por parte de los organismos estatales ejecutores.

3. Flexibilidad administrativa presupuestaria, que tenga presente, de manera muy operativa, los ritmos y tiempos que requieren los procesos sociales participativos. Lo cual demanda no sólo una apertura permanente sino la previsión presupuestaria, para las etapas posteriores, que exigen generalmente de mayores recursos que los previstos para los momentos de arranque de un programa o proyecto, pues una vez consolidada la organización e identificadas las principales prioridades y acciones, sucede normalmente que la creatividad y concreción de nuevos proyectos será fructífera, por lo que sería frustrante e incluso desastroso no disponer de recursos y de esta forma interrumpir o frustrar un proceso.
4. Administración eficiente, no sólo por parte de la entidad pública responsable, sino de los ejecutores; lo cual no significa sofisticación ni burocratismo, sino al contrario sencillez, agilidad y desarrollo organizacional. Tarea que se vuelve más viable si se determina con claridad las funciones y responsabilidades de la gestión en el menor número posible de personas, con niveles de decisión y vigilancia compartidos y rápidos.
5. Decisión y apoyo político no sólo del más alto nivel del Estado, sino también de los niveles intermedios y de los responsables directos de llevarlas a la práctica.
6. Priorización de capacitación que se dirija a:
  - Sistematizar las necesidades e intereses de las organizaciones populares.

- Identificar las causas estructurales de su situación y las formas o medios de enfrentamiento en tiempos: corto, mediano y largo.
- Mejorar la participación de los diferentes niveles de decisión.
- Profundizar el conocimiento de las formas organizativas locales y de los mecanismos de fortalecimiento de los mismos.
- Preparar a las organizaciones populares en la identificación de sus procesos fundamentales y en la elaboración, ejecución y evaluación sistemática y crítica de proyectos, así como en la transformación y comercialización de productos.
- Elaborar pautas y mecanismos administrativos locales y nacionales funcionales a la política y programas participativos que se caractericen por su sencillez y agilidad.

### **3.2.2 Propuesta de políticas de participación popular**

Al introducir este tema hay que recordar que para que las políticas gubernamentales sean dignas de crédito deben ser realistas y realizables, pues no existe peor tipo de políticas que aquellas que crean expectativas no viables y por lo tanto frustrantes.

La grave situación de pobreza en que viven los sujetos de esta política exigen mayores niveles de participación, organización, disciplina y responsabilidad para responder a los cambios y tareas que demanda tan injusta realidad.

Situación que exige también un profundo desafío por crear, adaptar modalidades e instrumentos concretos que sean compartidos por las organizaciones y los funcionarios estatales.

La experiencia en programas de desarrollo social muestra que la participación de la comunidad, es fundamental para el éxito y continuidad de aquellos.

Argumentos de carácter objetivo, más que ideológicos fundamentan el acierto de que los riesgos operativos, especialmente cuando éstos son manejados burocráticamente, son menores cuando existen canales, mecanismos e instancias de participación en todas las etapas del proceso de planificación y ejecución de los programas sociales.

### Políticas

1. El Estado ecuatoriano debe generar y adecuar espacios de participación democrática, lo que significa además de una legislación flexible que facilite la legalización de las organizaciones, la creación de mecanismos concretos que viabilicen este principio.
2. Los programas de participación popular deben, en última instancia, afectar las relaciones y distribución del poder que obstaculiza el desarrollo de los sectores populares, consecuentemente tiene carácter o contenidos esencialmente políticos, razón por la que esta política no puede estar aislada del conjunto social y político en el cual se halla inmensa y de la cual es parte.
3. Vincular las políticas de participación popular social con las políticas y programas de empleo, educación, salarios y demás políticas económicas y sociales.
4. Dentro del principio de autonomía e independencia, promover, apoyar, fortalecer e impulsar las estructu-

ras organizativas existentes y facilitar la de todas aquellas que la población las considere necesarias para el logro de sus legítimos intereses.

5. Antes que formular programas de participación desde arriba, es decir desde el Estado, apoyar en forma auténticamente democrática y pluralista, aquellos programas, proyectos, acciones elaborados y conducidos por las organizaciones y sectores populares.
6. Apoyar en forma prioritaria los proyectos de participación popular en áreas de producción, comercialización y distribución, antes que en obras de infraestructura o de servicios, cuya responsabilidad principal compete directamente al Estado.
7. Las instancias y mecanismos de participación popular deben tener el carácter de permanente, de modo que aseguren la participación de todos los grupos populares, así como el acceso a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales de la sociedad ecuatoriana.
8. Diseñar y operativizar canales y mecanismos de participación popular en todos los niveles de decisión que tengan que ver con la satisfacción de las necesidades básicas y de protección de estos sectores.
9. Apoyar prioritariamente procesos de participación popular antes que los proyectos y acciones aisladas.
10. Fortalecer los canales de participación popular, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
11. Evitar institucionalizar o normatizar las demandas que surjan de los sectores populares pues se corre el



peligro de mediatizarlas, antes que satisfacerlas, en forma auténtica.

12. A nivel administrativo y funcional, la participación popular debe promover la descentralización como la facultad de adoptar decisiones más cercanas a la población directamente afectada. Política que contribuiría a acortar distancia entre el Gobierno y los gobernados.
13. Elaborar pautas metodológicas que faciliten no sólo la identificación de la orientación general de los programas y proyectos, sino también discriminar el grado de responsabilidad de todos los actores del proceso de participación y por lo tanto definir acciones para corregirlas si es del caso.
14. Priorizar el incremento de la inversión para el desarrollo de programas de participación popular.
15. Proporcionar recursos económicos de capacitación para los programas de participación popular, a fin de minimizar la dependencia del Estado y lograr niveles cada vez más amplios de autonomía, que les permita decidir con dignidad y libertad.
16. Prever presupuestariamente, apoyo financiero para períodos más amplios que los anuales, que garanticen la continuidad de los procesos sociales, de carácter, normalmente, mediatos y de largo plazo.
17. Mejorar el acceso de la población a la información necesaria para la efectiva participación en la vida social y económica a nivel local y nacional.

### 3.3 LINEAMIENTOS DE POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL.

El análisis retrospectivo del desarrollo del bienestar social en la década de los 70 y primera mitad de la presente, muestra que el bienestar social de los ecuatorianos ha sido y es preocupación constante de gobernantes y políticos, expresada en discursos, proclamas e incluso en bases programáticas; pero la ejecución de programas y proyectos prueba que el discurso se halla lejos de ser consecuente con la realidad, especialmente en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios.

Por otra parte, las políticas explícitas existentes en este ámbito no han sido, en la mayoría de los casos, elaboradas con la participación de los posibles beneficiarios, sino que han surgido, en buena parte, de la tecnocracia, de las ofertas de campaña, de la influencia de organismos internacionales, particularmente de las Naciones Unidas y marginalmente de la presión de determinados sectores populares organizados.

No sería atrevido afirmar que algunas políticas de bienestar social se han originado en altos niveles ejecutivos, razón por la que generalmente no han contado con el apoyo creativo y decidido de los sujetos beneficiarios.

Pero sería miope reducir las políticas sólo a los elementos identificados pues habría que rescatar por una parte el derecho que tienen los sectores necesitados de ser atendidos por el Estado y por otra, las respuestas concretas, dadas por éste a través de determinados servicios. Por ello que es dable pensar que dichas políticas y servicios pueden eventualmente convertirse en instrumentos estratégicos que contribuyan al fortalecimiento

de la capacidad de demanda y de participación de los sectores populares en la satisfacción de sus necesidades básicas.

La tradición institucional, asistencialista y burocrática que ha caracterizado a este sector constituye una verdadera muralla que exige imaginación, creatividad y el convencimiento de que es posible cambiar esa tradición con mucho trabajo, seriedad, tenacidad y ante todo solidaridad de la sociedad en su conjunto.

El derecho, la convicción, el compromiso y la participación de los sectores populares hará posible la concreción de las políticas que en forma ejemplificativa mencionamos adelante.

### **3.3.1 Propuesta de políticas de bienestar social**

1. Movilizar los recursos en las escalas equiparables con las necesidades, dentro de una concepción global de las prioridades.
2. Propender a la desinstitucionalización de los servicios, en tal forma, que éstos se basen y operen a partir y con la familia, comunidad y organizaciones populares. Política que deberá evitar la creación y mantenimiento de instituciones cerradas y de grandes dimensiones, con excepción de casos extremos como los disminuidos psíquicos profundos, ancianos que no pueden valerse por sí mismos. Aún en este caso, las familias y comunidades deberían recibir el apoyo y ayuda necesaria para ocuparse de sus miembros, especialmente cuando se trata de impedidos pues éstos tendrán mayores y mejores posibilidades de desarrollo en un entorno social normal.

3. Apoyar y aprovechar toda forma de solidaridad popular en favor de los sujetos del bienestar social, especialmente de los niños, adolescentes y la familia pobre en general, sin que esto signifique un mecanismo de ahorro de las obligaciones del Estado respecto de estos sectores.
4. Definir los roles y ámbitos prioritarios de acción que deberían asumir las instituciones públicas y privadas, así como los de la comunidad.
5. Priorizar e incrementar la inversión y el gasto público para el desarrollo social de la familia pobre.
6. Promover modalidades de administración del bienestar social y la prestación de servicios más integrales y eficaces desde el punto de vista de los costos, especialmente mediante la participación de las familias y las comunidades locales.
7. Formar y capacitar los recursos humanos que promueven la creación o fortalecimiento de servicios y acciones.
8. Incorporar nuevas metodologías y técnicas de atención y rehabilitación acordes con las posibilidades y condiciones de nuestro país.
9. Dotar de la infraestructura compatible con la realidad económica y socio-cultural que utilice recursos y materiales de la comunidad.
10. Fortalecer e impulsar toda forma o modalidad de servicio surgido o apoyado por las organizaciones de base: comunales, barriales, vecinales. Política que no debe reemplazar, sustituir o reducir el deber del Es-

tado de atender las necesidades de protección y rehabilitación de la población que la requiera.

11. Promover modalidades de administración del Bienestar Social y de prestación de servicios mejor integrados y eficaces desde el punto de vista de los costos, especialmente mediante la participación de las familias y las comunidades locales y el fortalecimiento de la capacitación y la investigación en la esfera del Bienestar Social.
12. Realizar una profunda Reforma Administrativa que viabilice en forma ágil y flexible las políticas de cambio en la cobertura y calidad de los servicios. Caso contrario cualquier planteamiento de cambio correrá el peligro de quedarse en el discurso y cualquier autoridad de ser prisionera de la rigidez de una estructura obsoleta.
13. Mejorar la coordinación interministerial, intersectorial y con las organizaciones privadas y comunitarias a fin de lograr un programa nacional de bienestar social.
14. Universalización de los servicios de bienestar social en forma tal que garantice mayores y mejores niveles de vida familiar, lo cual exige mayores recursos legales profundos.

**BIBLIOGRAFIA**

Naciones Unidas. Boletín informativo sobre Desarrollo Social, número 18. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Viena, enero, julio 1983.

Roberto Fares. Política sobre servicios sociales de bienestar social. Informe Técnico, N° 31, PNUD, Quito, 1984.

Eduardo Santos. Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de reproducción social, Quito, 1987.

Angel Flisfisch. Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación, seminario sobre participación social en América Latina. CEPAL—ILPES, Quito, 1980.

Marshall Wolfe. Para otro desarrollo, requisitos y proposiciones en Revista de la CEPAL, segundo semestre. Santiago, 1977.

José Moncada. La evolución de la planificación en el Ecuador, 1974.

CONADE. Evaluación del Programa de Movilización Social, Quito, 1980.

CONADE. Informe del Presidente del CONADE al H. Congreso Nacional, Quito, 1985.

CONADE. Informe del Presidente del CONADE al H. Congreso Nacional, Quito, 1986.

CONADE. Lineamientos Generales para el Plan Nacional de Desarrollo 1984—1986, Quito, 1985.

CONADE. Evaluación del Programa de Movilización Social, Quito, 1980.

Secretaría General de Planificación y Ministerio de Bienestar Social, Protección y Rehabilitación de Menores, Tomos I, II y III, Quito, 1985.

Secretaría General de Planificación. Apreciación del avance de los programas de participación popular, de cooperativas y de Bienestar Social, Quito, 1981.

Secretaría General de Planificación. Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1985—1988, junio, 1986.

Ministerio de Bienestar Social CONADE—UNICEF. Programa no convencional de atención al preescolar con participación comunitaria. Análisis evaluativo, Quito, 1983.

Junta Nacional de Planificación. Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973—1977, Quito, 1977.

Junta Nacional de Planificación. Plan General de Desarrollo económico y social del Ecuador. Seis Tomos con 21 libros, Quito, 1963.

Junta Nacional de Planificación. El desarrollo del Ecuador 1970—1973, 4 tomos, Quito, 1970.

Junta Nacional de Planificación. Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973—1977, Resumen General, 1 Tomo, Editorial Santo Domingo, Quito, 1973.

Junta Nacional de Planificación. Estrategia de desarrollo (sector social). 1980.

República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 6 Tomos, 1980—1984, Quito, marzo, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo, 1985—1988, Quito, 1985.

Informe de la Nación presentados por los Presidentes Constitucionales de la República a la H. Cámara de Diputados de 1981—1982, 1983, 1984, 1985 y 1986.

Informes de labores presentados al H. Congreso Nacional de los Ministros de Bienestar Social, de 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985 y 1986.

Ministerio de Bienestar Social, Bienestar Social y Democracia, 1986.



INNFA. Un nuevo INNFA. Informe de avance 1985—1986, Quito, 1986.

INNFA. El tercer sector, Quito, 1986.

Cuadernos. INNFA N<sup>os</sup> 1—2—3 y 4, Quito, 1987.

Banco Central. Foderuma. Los centros infantiles campesinos (Huahuacunapac—Huasi) Una alternativa de atención al preescolar campesino marginales. XXI Congreso Interamericano de Psicología, Quito, 1983.

