

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

1982

POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta
Diego Carrión
Ernesto Delgado
Miriam Garcés
Rafael Guerrero
Fausto Jordán
Cornelio Marchán
Luciano Martínez
Santiago Ortiz
Simón Pachano
Javier Ponce
Roberto Roggiero
José Sanchez Parga
Jürgen Schuldt
Paola Sylva
José Tonello
Rafael Urriola

Quito, 1993

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	MARZO 2005
Compra:	
Proveedor:	
Cant.:	
Donación:	∞

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

Es una publicación de CESA, FEPP, CAAP, FONDAD

© Grupo de trabajo sobre deuda externa
y desarrollo-FONDAD

ELABORACION: Alberto Acosta; Diego Carrión; Ernesto Delgado; Miriam Garcés; Rafael Guerrero; Fausto Jordán; Cornelio Marchán; Luciano Martínez; Santiago Ortiz; Simón Pachano; Javier Ponce; Roberto Roggiero; José Sanchez Parga; Jürgen Schuldt; Paola Sylva; José Tonello; Rafael Urriola.

RELATOR del seminario: Diego Cornejo Menacho

CUBIERTA: Gisela Calderón

DISEÑO GRAFICO: Angela García

IMPRESION: Albazul

REG.	72803
CUT.	11605
BIBLIOTECA - FLACSO	

361.25
P759 po

CONTENIDO

PRESENTACION / 9

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO / 11

PONENCIA: Simon Pachano / 13

COMENTARIOS: Yurgen Schuldt / 55; Rafael Urriola / 57

CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y

COMPENSACION SOCIAL / 61

PONENCIA: Alberto Acosta / 63

COMENTARIOS: José Tonello / 111; Cornelio Marchán / 120

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO URBANO / 125

PONENCIA: Diego Carrión / 127

COMENTARIOS: Santiago Ortíz / 142; Miriam Garcés / 149

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO RURAL / 155

PONENCIA: Fausto Jordán / 157

COMENTARIOS: Rafael Guerrero / 169;

Luciano Martínez / 173

POLITICAS SOCIALES Y

PARTICIPACION CIUDADANA / 177

PONENCIA: José Sanchez Parga / 179

COMENTARIOS: Paola Sylva / 193

**ESTRATEGIAS Y POLITICAS DEL
ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE / 201**

PONENCIA: Ernesto Delgado / 203

COMENTARIO: Roberto Roggiero / 219; Javier Ponce / 222

INFORME DE RELATORIA

Diego Cornejo / 225

**ESTRATEGIA Y POLITICAS SOCIALES
DEL ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE**

EL PLAN DE ACCION POR LA INFANCIA Y LAS POLITICAS SOCIALES

Ernesto Delgado

1. INTRODUCCION

Reviste particular importancia para mí, el llegar a este Foro para referirme al Plan de Acción por la Infancia. Luego de un tiempo de trabajo en el ambiente no gubernamental, se me ha dado la oportunidad de asesorar la acción gubernamental en lo que se refiere a la acción por los niños. Tarea delicada ésta, porque en tiempos de ajuste, recesión y aumento de la pobreza, debemos de todas maneras -como país- incrementar los esfuerzos del conjunto de la sociedad y, a su vez, activar el compromiso del gobierno para asumir metas concretas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, en especial de aquellos que provienen de las familias más pobres.

Un seminario de ONG's, como éste, sobre "Políticas Socia-

Ernesto Delgado, es Asesor UNIDAD Políticas Sociales.

les, Desarrollo y Compensación Social", es una oportunidad de oro para dialogar sobre lo que, a mi juicio, estaría en vías de convertirse en el componente principal de la Política Social del actual gobierno. Y ese diálogo, con quienes son protagonistas de primer orden, no sólo en la reflexión, sino en la cobertura real de servicios dirigidos a los niños, a más de portadores de la opinión nacional de lo que pasa con ellos, confío sea una ocasión de ponernos al día en la información, en las demandas sociales y, por qué no, en la oferta para ser parte de la acción, siempre que se abran cada vez más instancias de participación.

2. ANTECEDENTES DEL PLAN DE ACCION

Como casi todos ustedes saben y recuerdan, el 7 de febrero de 1990 -hace tres años, 2 meses- el Ecuador fue el primer país en América Latina y el tercero en el mundo en ratificar la Convención de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1989.

Asimismo, el 30 de setiembre de 1990, el Ecuador se adhirió a la Declaración de la Cumbre Mundial de Jefes de Estado por la "Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño".

Al siguiente año, el 19 de diciembre de 1991, se aprobó y presentó oficialmente al país el Plan Nacional de Acción para el Decenio del 90, denominado "Por los Niños Ahora".

Finalmente, el 10 de marzo de 1993, el actual Gobierno declaró de prioridad nacional el Plan de Acción, mediante Decreto Ejecutivo No. 564.

Han transcurrido ya 16 meses de vigencia del Plan de Acción. Durante el año electoral y de transición gubernamental de 1992, el país hizo avances en el ámbito legal -al aprobarse el Nuevo Código de Menores, el 7 de agosto-, pero no logró progresos significativos en aspectos de establecimiento de estrategias para buscar una política integrada entre lo económico y lo social; tampoco en lo relativo al rediseño institucional pa-

ra lograr una mejor capacidad operativa; y, más lejos aún, en lo relacionado con el incremento de inversiones en prioridades sociales donde estén incluidos los niños.

Sin embargo, durante el período constitucional de este Gobierno, 1992 - 1996, el país tiene que enfrentar la factibilidad o la imposibilidad de alcanzar al menos el 50% de las metas para la década, generando a su vez un proceso de movilización y conciencia ciudadana, para encaminarse con cierta certeza al restante 50% en los últimos cuatro años del siglo.

Este es pues un desafío para todos dentro del país y un compromiso nacional en el ambiente internacional. Evoca de alguna manera, en lo social, las preocupaciones constantes que hemos tenido en lo económico durante la última década: buscar un modelo de concertación nacional para alcanzar niveles esenciales de reordenamiento interno y garantías para la vida, al mismo tiempo que nos empeñamos en ser parte reconocida de una comunidad internacional cada vez más global, cada vez más abierta en intercambios de toda índole.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN NACIONAL DE ACCION DENTRO DE LAS POLITICAS SOCIALES: "AGENDA PARA EL DESARROLLO", "NUEVOS EJES DE LA POLITICA SOCIAL", PROGRAMAS EN MARCHA, GASTO SOCIAL

3.1. La agenda para el desarrollo (PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO 1993 - 1996) Al hacer referencia a la estrategia de modernización, sostiene:

"La estrategia para alcanzar la modernización integral, requiere cambios profundos en las relaciones sociales y entre la sociedad y el aparato estatal".

"La instrumentalización de la modernización integral -continúa-, toma en cuenta la necesidad de establecer políticas a corto, mediano y largo plazos, compatibles entre sí, con el objeto de armonizar los efectos y resultados que cada una de

ellas persigue, para incorporar a todos los sectores y, en particular a los más pobres, al proceso de desarrollo”.

Uno de los instrumentos -advierte- lo constituye la Política Social: “ataca los problemas esenciales de los grupos más afectados por la crisis y, por consiguiente, pretende avanzar en el logro de una sociedad más justa y equilibrada, a través de los objetivos fundamentales siguientes:

- Responder al deterioro de la calidad de vida de la población, afectada por más de una década por programas de ajuste inapropiados y coyunturales que no incidieron en las causales de los problemas, sino en sus efectos.

- Focalizar la inversión social en aquellas áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas insatisfechas.

- Racionalizar el gasto social, de manera que los resultados obtenidos sean más eficaces y eficientes.

- Contribuir a la concertación de las fuerzas sociales y políticas en las tareas del desarrollo y la democracia, generando ámbitos de coordinación técnica y de acuerdo social y político en torno a metas sociales”.

“Dentro de los grupos más afectados están fundamentalmente los niños, por constituir, dentro de los estratos en situación de pobreza, el más vulnerable (...) Esto significa, únicamente, que los niños representan un interés prioritario del Estado y que, a través de la familia, que constituye el núcleo básico de la sociedad, se atenderán sus necesidades y se instrumentarán políticas que impactarán positivamente en los demás sectores”.

Los problemas que la “Agenda para el Desarrollo” vincula con las metas del Plan Nacional de Acción y para los que propone operaciones relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de la infancia, son los siguientes:

A) Problemas de carácter general

- Deficiente e inadecuado sistema de seguridad social
- Deterioro del medio ambiente y mal manejo de los recursos naturales

B) Problemas de carácter sectorial

- Deterioro de la calidad de la educación
- Baja cobertura y calidad de los servicios de salud
- Insuficiente atención a las necesidades básicas del niño
- Alto déficit habitacional
- Baja cobertura de agua potable y de eliminación de excretas
- Baja productividad del sector agropecuario

C) Problemas de carácter especial

- Marginación y bajo nivel de vida de los grupos indígenas
- Altos precios de las medicinas

3.2. NUEVOS EJES DE LA POLITICA SOCIAL

Eje 1: MODERNIZACION DEL ESTADO

Entendiéndola como la promoción de reformas estructurales de fondo y de forma, con miras a establecer **una nueva forma de hacer las cosas**, a fin de lograr más efectividad en la prestación de los servicios sociales dirigidos a la población que se encuentra en riesgo, a continuación se detallan algunos aspectos necesarios para la modernización del Estado, en lo que a gestión de Políticas Sociales se refiere:

- El Frente Social actuará en armonía, tanto con el esquema de modernización de todo el Estado, cuanto con la ejecución de sus programas prioritarios, definidos en el conjunto de las instituciones que lo integran.
- En el nuevo esquema, el Estado adoptará un rol de rector de políticas, planificador, financiador y evaluador, dejando gradualmente las tareas de ejecución y de promoción en manos de los organismos de la sociedad civil y de organismos seccionales.

- Para crear condiciones de un trabajo eficaz, es necesario implantar nuevos sistemas de gestión, compatibles con el nuevo rol del Estado, tales como: coordinación e integración de políticas; desarrollo institucional y capacitación; información y seguimiento; programación participativa; y, evaluación de impacto.

- Una vez que se ha definido a la **ejecución** de programas y proyectos como una tarea que debe transferirse lo más posible a los nuevos actores institucionales, en colaboración o en sustitución del Estado, es necesario iniciar la promoción y desarrollo institucional de esos nuevos ejecutores: ONG's, Municipios, Consejos Provinciales, Entidades de Desarrollo Regional, OP's, OSG's y otros grupos organizados de la sociedad civil.

El involucramiento del sector empresarial en las tareas de desarrollo social, es un aspecto que ha comenzado a gestarse y que se procurará orientar hacia las prioridades que define el Frente Social.

Eje 2: RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO

Son de particular atención en la Política Social los aspectos que se refieren al gasto: sus fuentes, su volumen, sus formas de asignación, su transferencia, su destino final y la efectividad de sus aplicaciones.

Esencialmente, el gasto social debe ser productivo e incluir el concepto de **inversión social**, ya que al aumentar la inversión en capital humano entre los pobres y en capital físico en las zonas deprimidas, se logrará una tendencia al incremento de la productividad actual y/o futura de la población.

El Presupuesto General del Estado será el instrumento principal de programación del sector público en el gasto social. Complementariamente, el Frente Social está auspiciando el funcionamiento del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), considerado un instrumento de financiamiento de proyectos que atiende demandas de la población, dentro de

líneas de acción prioritarias para combatir la pobreza, tales como Infraestructura Social, Infraestructura de Apoyo a la Producción y Atención a Grupos Vulnerables.

La nueva Ley de Presupuestos del Sector Público elimina las pre-asignaciones, con miras a unificar los términos de asignación en una forma justa y generar una distribución más real y flexible.

Eje 3: ADECUADA FOCALIZACION

Un aspecto relevante de la Política Social es la adecuada focalización de los proyectos y servicios en beneficio de la población que presenta más riesgo o vulnerabilidad. El Ecuador ya ha diseñado varios mapas de pobreza en función de otros tantos programas de atención, por lo tanto no hay problemas de diagnóstico o localización, sino de poner en funcionamiento mecanismos de relación y de transferencia efectiva, así como de evaluación.

La estrategia del Gobierno está orientada al bienestar de toda la sociedad, pero la estrategia de **desarrollo social** prioriza la resolución de los problemas que la condición de pobreza determina en varios segmentos de la sociedad ecuatoriana. Los beneficiarios, en ese sentido, son los niños y aquellos individuos y familias que se han identificado como "tipos" o grupos de pobreza:

- los trabajadores agrícolas asalariados
- los trabajadores agrícolas minifundistas
- los grupos indígenas
- los campesinos artesanales
- las mujeres campesinas
- los migrantes estacionales y ocasionales
- los desempleados y subempleados urbanos
- las mujeres jefes de hogar en las ciudades
- los menores trabajadores, y
- los grupos más vulnerables o en condición de riesgo

Para ello, durante la actual administración, se crearán

condiciones que faciliten la operacionalización de acciones alrededor de los niños y la familia, tales como: el establecimiento de sistemas de información, que incluyan indicadores de la condición familiar; la creación de un instrumental específico para canalizar servicios al grupo familiar, etc.

Eje 4: LA DESCENTRALIZACIÓN

La nueva estructura del Estado incluye, como se ha dicho, la **reducción de su tamaño**, así como la **desconcentración** de su aparato de gestión y la **descentralización** en la ejecución de las acciones, incluyendo las tareas técnicas de gestión financiera y de relaciones con la sociedad civil y con otros ejecutores institucionales.

Es entonces política del Estado el transferir la autoridad y la responsabilidad de las decisiones, así como el control de la gestión, desde los ministerios centrales del Frente Social hacia entidades seccionales del Estado y hacia organismos de la sociedad civil. Está claro que algunas funciones seguirán siendo responsabilidad del Gobierno Central, incluidas la fijación de normas, la supervisión, el control, la auditoría, la investigación y algunos aspectos de planificación y presupuesto, que no pueden ser objeto de traslado de competencias.

Una óptima focalización de los proyectos y servicios genera también el desarrollo de formas de **participación social** más democráticas y de descentralización. Por ello la capacitación en gestión de proyectos para ONG's, OP's, comunitarias, asociativas, así como con los municipios, resulta un componente de gran importancia de estas Políticas Sociales.

Se deberá entonces promover el flujo de recursos hacia los niveles descentralizados de ejecución directamente responsables de la realización de programas y proyectos, asignándoles personal apropiado, apoyo técnico necesario e incentivos.

En el área de abastecimiento de alimentos, por ejemplo, se está descentralizando su ejecución, a través de la participación de la sociedad civil organizada en el abastecimiento y

distribución de los productos básicos, de tal manera de conseguir eficiencia en el aprovisionamiento y precios justos.

En el área de educación, igualmente se llegará a acuerdos con el sector no gubernamental, especialmente en la educación técnica, donde es fundamental tomar en consideración la demanda técnica y como consecuencia de ésta, adaptarla a los requerimientos del sector productivo.

En materia de salud, también se está considerando una importante participación de la sociedad civil, mediante la creación de centros médicos comunitarios, vigilancia y control popular, etc.

Eje 5: PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Dentro de las perspectivas de integración y participación, uno de los ejes de la política social es la delegación de la gestión y/o ejecución a nuevos actores, siendo su estrategia básica la de posibilitar un trabajo eficiente y eficaz entre el Estado, por una parte, y los organismos de gobierno seccional y de la sociedad civil, por otra.

Especial atención se dará a la participación de los sectores organizados de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, organizaciones de segundo grado, las iglesias, etc) en la realización de programas de desarrollo social.

Esto permitirá:

- Detectar de manera más precisa la demanda social para acertar en el diseño de los programas que se ofrecen;
- Formular mejor y hacer los correctivos oportunos de los programas, a partir del cuestionamiento crítico de los involucrados; y
- Propiciar el consenso social.

3.3 . PROGRAMAS EN MARCHA

Dieciocho programas de alcance nacional a cargo del Estado, serán la base de arranque y de acción concertada para perseguir las metas del Plan de Acción. A estos se añadirán los que ejecuta el sector no gubernamental.

INNFA:

- * Programa de Desarrollo Infantil (*)
- * Programa de Trabajadores Prematuros
- * Programa de Defensa de los Derechos del Niño

MBS:

- * Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil (*)
- * Instituciones de Protección de Menores
- * Corte Nacional de Menores (Administración de Justicia)

MEC:

- * Programa del Pre-escolar (*)
- * Programa de Educación Popular de Adultos
- * Proyecto de Educación Básica: Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC)
- * Proyecto de Desayunos Escolares

MSP:

- * Programa de Fomento y Protección
- * Programa de Nutrición
- * Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE)

BCE:

- * Programa Muchacho Trabajador

INTERINSTITUCIONALES:

- * Programa Nacional de Discapacidades

- * Consejo Nacional de Menores (Entidad rectora de las políticas para menores, según el Código de Menores)
- * Proyecto Solidaridad por los Niños y Niñas del Ecuador, para atención interinstitucional a niños de la calle
- * Proyecto Sistema de Seguimiento y Vigilancia Nutricional (SISVAN)

(*) Estos tres Programas han creado en los últimos meses el SISTEMA UNICO DE ATENCION A LA INFANCIA (PROGRAMAS COMUNITARIOS DE DESARROLLO INFANTIL).

3.4. EL DECRETO 564 Y LAS INVERSIONES

El Decreto Ejecutivo No. 564, publicado en el Registro Oficial No. 148 del 16 de marzo de 1993, indica en su artículo 6, que "la asignación de recursos para la ejecución del Plan Nacional de Acción tendrá prioridad en la formulación del Plan Anual de Inversiones a cargo del CONADE".

Además, entre las atribuciones del Comité del Plan Nacional de Acción, establece que "vigilará la asignación suficiente de recursos para el avance de los programas y proyectos del Plan".

En el artículo 2, manda compatibilizar los programas y proyectos del Plan Nacional de Acción con las nuevas orientaciones de la Política Social (...) y los mecanismos de financiamiento y coordinación institucional que están propuestos.

4. LA OPERACIONALIZACION DEL PLAN

4.1. ASPECTOS DE DISEÑO DEL PLAN

Como ya se ha indicado, el CONADE ha convocado a instituciones ejecutoras gubernamentales para, en una primera ronda de consultas, establecer la línea base o situación actual

de la infancia en relación con las metas del Plan de Acción, definir las acciones conducentes al logro de las metas y estimar los recursos necesarios para los programas en marcha.

La **línea base** de la cual partirá el seguimiento del Plan y en referencia a la cual se establecerá el grado de cumplimiento de las metas del Plan de Acción, se estructurará con los diversos diagnósticos ya efectuados durante la preparación del Plan y con la sistematización titulada **"El Bienestar de los niños en el Ecuador"** (publicada por DYA y UNICEF).

Los proyectos EB/PRODEC y FASBASE incluyen rubros de sistematización de la información, creación de un sistema nacional de medición de logros académicos y un sistema de monitoreo de la información en salud.

La revisión de las **metas** ha incluido un trabajo de desagregación de algunas de las establecidas en 1991, determinación de metas intermedias para 1995/96 y revisión de otras como por ejemplo las de los sectores agua y saneamiento y MECED, donde algunas de las metas no concordaban con las reales posibilidades del país, tornándose inalcanzables o irreales.

Finalmente, compatibilizando con la metodología seguida en la preparación de la **"Agenda para el Desarrollo 1993/96"**, se han definido los nudos críticos, las operaciones y las principales acciones para dicho período en las áreas de salud materno - infantil, nutrición, cuidado diario y menores en circunstancias especialmente difíciles, incluyendo en todas ellas los mecanismos de información y coordinación interinstitucional necesarios, más las responsabilidades focales de cada institución y la estimación de inversiones necesarias.

En reunión del Frente Social que se realizará el 17 de mayo, se aprobará las metas 1993/96, las responsabilidades institucionales de los programas destinados a atender dichas metas, las inversiones necesarias para 1993, el esquema organizativo para ejecución del Plan y la estrategia de comunicación social.

Asimismo, en el texto de la **"Agenda para el Desarrollo"** que saldrá publicado en este mes, constará el detalle de las

operaciones propuestas, las actividades previstas y los resultados esperados, desagregados del Plan de Acción para este período.

4.2. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Partiendo del Comité del Plan Nacional de Acción y del Frente Social, como organismos nacionales rectores del Plan, se convocará a la conformación de comités provinciales y locales integrados por entidades estatales, no gubernamentales, de cooperación técnica y de grupos de acción, para que tomen a su cargo la coordinación y el seguimiento de actividades del Plan, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esto exigirá la estructuración de planes provinciales y planes locales de acción, con un esquema similar al Plan Nacional.

4.3. ASPECTOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO

Se establecerá un sistema de seguimiento para el Plan de Acción, basado en los sistemas de información existentes al interior de programas de acción y de entidades de manejo estadístico global. En base a estos y con un conjunto de indicadores relevantes, se levantará un sistema de información nacional y provincial, que será elemento esencial de seguimiento.

Este sistema deberá ser compatible o adaptable con el sistema de información y monitoreo de la "Agenda para el Desarrollo".

Sobre indicadores para monitoreo, se están haciendo las siguientes recomendaciones:

- Para estructurar un set coherente y consistente de indicadores para el seguimiento y monitoreo del Plan de Acción, el país necesita establecer acuerdos oficiales sobre quién maneja los indicadores en cada sector y cuáles son las cifras oficiales, ya que actualmente hay discrepancia de cifras entre las

diversas fuentes.

- Se sugiere que el CONADE haga una lista inicial de indicadores para el Plan de Acción. En los casos de discrepancias importantes, debido a brechas muy grandes entre unas cifras y otras, se deberá dejar indicado el procedimiento de esclarecimiento que se recomienda.

- El UNICEF encargó en 1991 dos consultorías al experto Luis Beccaria, cuyos informes se refieren al tratamiento de fuentes de información y a las apreciaciones sobre indicadores, el período que cubren y otros aspectos de procesamiento.

- Para elaborar los informes oficiales del gobierno ecuatoriano sobre el cumplimiento del Plan, se requiere hacer el seguimiento en base a un acuerdo inicial sobre el manejo de indicadores: sus fuentes, su validez para todos los actores, la frecuencia de su recolección y presentación, su disponibilidad, su desagregación por género y por áreas urbana - rural.

- En el área de nutrición hace falta incluir indicadores sobre deficiencia de yodo y de vitamina A. Adicionalmente hay una propuesta para crear un sistema de información sobre el peso al nacer, a nivel nacional. El SISVAN ha recogido información sobre diversos indicadores en 10 provincias; esta información se debe aprovechar.

4.4. ASPECTOS DE COMUNICACION SOCIAL

El CONADE está preparando el documento de estrategia de comunicación social del Plan, que será aprobado por el Comité del Plan Nacional de Acción.

Antes de la puesta en marcha de las acciones de comunicación social propiamente tales, se realizarán talleres de consulta y de coordinación con órganos de prensa, radio, Tv y agencias publicitarias.

4.5. ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

A fin de organizar de la mejor forma las relaciones entre Estado y Sociedad Civil para la ejecución del Plan de Acción, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- Revisión de las recomendaciones hechas por organizaciones no gubernamentales en los talleres regionales realizados por la UPS y en otros eventos promovidos por las entidades que agrupan a ONG's.
- Revisión de convenios vigentes entre el Estado y organismos de la Sociedad Civil, iglesias o fuerzas armadas, relacionados con servicios para niños.
- Determinación de compromisos de trabajo por provincias de organismos de la sociedad civil, en torno a las metas del Plan de Acción.
- Talleres provinciales y regionales para aprobar Comisiones de coordinación provinciales, planes de acción provinciales y responsabilidades de monitoreo, entre Estado y Sociedad Civil.

4.6. LA COOPERACION EXTERNA PARA EL PLAN DE ACCION

En el país hace falta racionalizar la utilización de la cooperación técnica externa. Con motivo del Plan de Acción por la Infancia se presenta una oportunidad brillante de revisar y ajustar esta cooperación en función de las metas del Plan. Para ello se puede estructurar una matriz de oferta y demanda de asistencia y/o cooperación técnica internacional, con las recomendaciones de articulación tanto para oferentes como para receptores de los recursos.

Todos los actores del Plan de Acción deberán recibir información sobre fuentes de cooperación y de financiamiento y realizar sus gestiones en base a propuestas fundamentadas en la identificación conjunta de necesidades y prioridades. También se debe capacitar al personal nacional en estrategias de negociación y en unificación de procedimientos para optimi-

zar el recurso de cooperación técnica internacional.

4.7. EL FISE Y EL PLAN DE ACCION

Como es conocido, el Fondo de Inversión Social de Emergencia -FISE-, recientemente creado por Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República, operará fundamentalmente atendiendo la **demand**a proveniente de zonas registradas dentro de los mapas de pobreza y los financiamientos que apruebe se localizarán en proyectos de **apoyo a la producción, infraestructura social, servicios sociales para grupos vulnerables y desarrollo institucional de entidades ejecutoras de proyectos.**

Como estos tres ámbitos tienen que ver con las condiciones de vida de los niños, se debe aprovechar la oportunidad para identificar proyectos de interés popular y ayudar a su diseño, presentación y negociación.

Algunas de las organizaciones populares que están participando en programas para la infancia, ya han manifestado su interés por conocer los formatos de presentación de proyectos para el FISE y el trámite que se debe seguir para ello, a fin de presentar algunas iniciativas que ya las tienen claramente estructuradas, como producto de su experiencia en la atención de cuidado diario a los niños.

5. PERSPECTIVAS

Para despertar un nuevo potencial del país en torno al **Plan de Acción por la Infancia**, hace falta por lo menos tres factores clave:

- * DECISION POLITICA
- * CAPACIDAD TECNICA
- * MOVILIZACION

En efecto, la combinación de estos tres factores, en los ámbitos gubernamental, no gubernamental, de cooperación técnica y de participación ciudadana, podrían darnos la clave de

éxito en un propósito de esta envergadura.

Complementariamente, hace falta un estrecho diálogo entre los sectores interesados, un apoyo técnico puntual a las provincias por parte de la entidad coordinadora, un énfasis en la calidad de la información que se manejará en el Plan y un estímulo especial a los programas de cambio que signifiquen un aporte a la reforma de "lo social".

El Frente Social gubernamental tiene en el Plan de Acción una interesante oportunidad para articular sus esfuerzos y hacer factible la tan mencionada coordinación interinstitucional. También tiene la posibilidad de crear más facilidades y espacios para la participación ciudadana, complementando con una convocatoria que guarde plena coherencia con los principios de política social que ha enunciado el gobierno.

El Comité del Plan Nacional de Acción tiene el rol específico de aprobar los informes de seguimiento y preocuparse de las inversiones destinadas al Plan, más las estrategias de comunicación. La entidad coordinadora deberá empeñarse en ser eficiente con los insumos que presente a este Comité.

En resumen, se puede decir que la combinación de inversiones crecientes, participación ciudadana y entidades eficientes en el sector público, sería la fórmula para conseguir el mencionado potencial.

COMENTARIO de Roberto Roggero

Ubico mis comentarios a dos niveles: 1) en relación al documento en sí mismo, y 2) en relación a lo que ha sido la gestión del gobierno hasta el momento actual, especialmente respecto a su acción en lo social.

Roberto Roggero, es director del CEDIME.

éxito en un propósito de esta envergadura.

Complementariamente, hace falta un estrecho diálogo entre los sectores interesados, un apoyo técnico puntual a las provincias por parte de la entidad coordinadora, un énfasis en la calidad de la información que se manejará en el Plan y un estímulo especial a los programas de cambio que signifiquen un aporte a la reforma de "lo social".

El Frente Social gubernamental tiene en el Plan de Acción una interesante oportunidad para articular sus esfuerzos y hacer factible la tan mencionada coordinación interinstitucional. También tiene la posibilidad de crear más facilidades y espacios para la participación ciudadana, complementando con una convocatoria que guarde plena coherencia con los principios de política social que ha enunciado el gobierno.

El Comité del Plan Nacional de Acción tiene el rol específico de aprobar los informes de seguimiento y preocuparse de las inversiones destinadas al Plan, más las estrategias de comunicación. La entidad coordinadora deberá empeñarse en ser eficiente con los insumos que presente a este Comité.

En resumen, se puede decir que la combinación de inversiones crecientes, participación ciudadana y entidades eficientes en el sector público, sería la fórmula para conseguir el mencionado potencial.

COMENTARIO de Roberto Roggero

Ubico mis comentarios a dos niveles: 1) en relación al documento en sí mismo, y 2) en relación a lo que ha sido la gestión del gobierno hasta el momento actual, especialmente respecto a su acción en lo social.

Roberto Roggero, es director del CEDIME.

1) Cuando se analizan propuestas de políticas públicas, siempre queda la duda sobre si éstas responden a una voluntad cierta de ponerlas en práctica —lo que tiene que ver, además, con las condiciones político-económicas para aquello—, o si se trata ante todo de propuestas que tienen fundamentalmente una perspectiva discursivo-ideológica. Ello se ha observado en muchos casos en los “Planes de Desarrollo” que cada gobierno formula, algunos de cuyos enunciados jamás han sido llevados a la práctica.

De todas maneras, el documento revela algunos de los enfoques que el gobierno tiene sobre la política social, y más específicamente sobre el papel que se pretende asignar al Estado para el efecto.

El documento señala que “...con la política social (**el gobierno pretende**) solucionar algunos de los problemas estructurales del país...”, sin embargo no se señalan dichos problemas y los aspectos a los que apunta más bien se refieren a consecuencias sociales que produce el proceso de ajuste y de reducción del Estado.

La política social aparece en el documento más como una serie de ordenamientos administrativos del Estado tendientes a optimizar los recursos (modernización del Estado, racionalización del gasto público, focalización, descentralización), antes que como una propuesta global. Por otro lado, la política social también aparece siendo delegada a lo que el documento llama como “sociedad civil”, entendida ésta como el sector privado (empresarial), organizaciones no gubernamentales (ONG's) y organizaciones populares (OP's). Sin embargo se entiende que el accionar de esta sociedad civil deberá estar subsumido a los lineamientos esbozados desde el gobierno.

La propuesta de Estado que se traduce del documento corresponde a un cambio sustancial al proyecto de Estado que se intentó impulsar en la década de los 70. Ahora se lo concibe con una participación presupuestaria muy limitada en el campo de lo social, pero con una aspiración mayor de orientación de dichas políticas.

2) El documento es muy general para haber sido presentado luego de 8 meses de gestión de gobierno. Es un documento que podría corresponder más a una propuesta de programa preelectoral. Por los antecedentes hasta aquí manifestados por el gobierno en el campo de lo social, parecería que el documento responde más bien a la presión que la opinión pública ha ejercido en estos meses para que el gobierno defina una política social.

La poca atención que el régimen ha dado a lo social se puede evidenciar, además, con las siguientes ilustraciones: a) la no designación de un nuevo(a) ministro(a) de Bienestar Social, luego de que han pasado varias semanas que dicho cargo está vacante; b) dentro de lo que el documento llama como "políticas sectoriales", se plantea, respecto de los grupos indígenas, el fortalecimiento del Programa de Educación Bilingüe Intercultural, sin embargo de lo cual meses atrás el régimen intentó desestructurar la Dirección Nacional de Educación Bilingüe; y, c) a pesar de la premisa enunciada en el documento respecto de la necesidad de "...compatibilizar las estrategias económicas y las sociales...", se ha mantenido un represamiento del salario mínimo vital, lo cual sin duda genera negativas consecuencias sociales.

Por lo señalado, documentos como el comentado deben ser analizados en el contexto del proceso de ajuste de la última década (impulsado por la crisis y la deuda), en el transcurso del cual el Estado ha visto reducir sus ingresos tradicionales y con ello disponer de una capacidad más limitada para invertir en aspectos sociales con las modalidades hasta ahora desarrolladas. Ante un proceso de deslegitimación del Estado como garante de condiciones de bienestar socio-económico mínimas, es necesario mostrar una voluntad positiva de intervenir en lo social (donde se explica el documento), aunque existan prácticas contrarias.

COMENTARIO de Javier Ponce

Situación extraña: comentar un texto que nadie lo ha puesto en debate ni peor aún en ejecución y hacerlo en ausencia de sus autores. Con razón decía un colega periodista que al menos con Jaime Nebot estábamos seguros de tener un contrinicante.

Por otra parte, comentar en torno a una práctica muy específica de Ernesto Delgado que va más allá de lo que el régimen formule o lleve adelante con el membrete de políticas sociales.

1. La primera observación que salta a la vista a la lectura del documento de políticas sociales del actual gobierno es la cansina repetición de unos cuantos presupuestos teóricos que se dan por sobreentendidos. Ejemplos: compatibilizar las estrategias económicas y las sociales, la solución de los problemas más urgentes dentro de los grupos más vulnerables, complementación entre las acciones económicas coyunturales y el Plan Nacional de Desarrollo, establecimiento de sistemas y mecanismos idóneos para la adquisición de bienes de consumo básico, provisión de bienestar social y colectivo, etc.

2. La constante contradicción entre los pronunciamientos del Plan y el modo como el gobierno se conduce. De qué manera se puede hablar de la interlocución entre el Frente Económico y el Social si el primero cuenta con una estructura institucional que le permite funcionar como tal, mientras el segundo fue en cierta forma posible durante el gobierno anterior por el liderazgo político de quien lo presidía y hoy no existe en la realidad, no consiguió ni siquiera conservar el control del Fondo de Inversión Social Emergente que pasó a reemplazar, dentro de la presidencia, a aquel organismo que se inventara el régimen de Febres Cordero: las unidades ejecutoras. En el régimen no existe un eje político articulador, no existe un frente social, no existe capacidad política para impulsar la modernización del Estado, no existe capacidad de negociación

Javier Ponce, es escritor y periodista.

para la reducción del aparato estatal y el impacto previsto de las medidas económicas se va poco a poco diluyendo. La problemática social no está en el centro de las preocupaciones del régimen.

Mientras el documento habla de descentralización del área de abastecimientos de alimentos a través de la participación de la sociedad civil organizada, lo único concreto hasta hoy ha sido el traspaso de los silos de ENAC a manos privadas por más allá de la estrategia de seguridad alimentaria que inspirara su creación, tema que ocupa inútilmente un capítulo del documento.

3. El documento conlleva una validación determinada de las organizaciones dentro de la sociedad civil y particularmente de las ONGs.

Parte del principio de la cooptación de las ONGs, de su articulación a la política social del gobierno como brazo ejecutor de ellas. Si bien deja a las ONGs el espacio de definir lo que hará, será siempre dentro de las prioridades establecidas por el Estado y bajo su control y seguimiento. El Estado, de acuerdo al documento, concibe a las ONGs como instancias mediadoras entre él y los sectores pobres de la población y sustenta su validación en la capacidad de las ONGs de proponer respuestas técnicas y metodológicas a la problemática social, de mantener relación con la población sujeto y de captar con facilidad recursos financieros internacionales.

Este tipo de aproximación con las ONGs no es nuevo, pero si va madurando la intención estatal de ejercer una forma de control, a través de la articulación privada al proyecto de Estado, de los recursos privados internacionales. Esto no está lejano de otro tipo de intervención como la que se acaba de proponer en el congreso peruano, para intervenir directamente en la vida y las finanzas de las ONGs. La concepción del documento sobre las ONGs consolida las limitaciones históricas de estos organismos privados. Ejemplo su rol de agente mediador, su papel preponderante de canalizador de recursos internacionales, de facilitador de propuestas de acción paralelas a

aquellas dentro de las cuales se mueve el conjunto de la sociedad, de constructor de formas importantes de organización social sin viabilidad posible (una fuerte organización social encerrada en sí misma, sin proyección, sin generar ciudadanía). Todo ello vuelve a poner en el centro del debate entre las ONGs el problema de su función en el futuro.

4. El documento reitera la formulación de políticas específicas en los distintos sectores (salud, educación, infraestructura social, vivienda, saneamiento ambiental etc) sin proponer ninguna estrategia que las traspase y vincule, como no sean propuestas que se quedan en su formulación teórica:

- la acción generadora de integración del Fondo de Inversión Social.

- El efecto multiplicador sobre todo el espectro de la acción social de una reducción de la inflación.

- la descentralización a través de la articulación de la sociedad civil organizada.

5. Finalmente, el hecho de que un gobierno como el de Sixto Durán repita propuestas de políticas sociales muy similares a las que podrían provenir de un gobierno socialdemócrata, nos deja una serie de interrogantes:

- Si en el pasado los modelos de desarrollo que no priorizaban el papel del mercado en la forma de organización de la sociedad y hablaban aún de un Estado potencialmente redistribuidor de riqueza, no lograron poner a la problemática social en el centro de sus políticas, la situación ahora es mucho más dramática.

- No están acaso las ONGs proyectando estrategias sociales compensatorias sin conseguir integrarse a una corriente social que irrumpa con sus propuestas en el conjunto de la sociedad. Una especie de política de reserva india norteamericana, de guetto.

- No existe un paulatino debilitamiento de la posición de las ONGs frente al conjunto de la sociedad, lo que las vuelve vulnerables a una acción intervencionista de parte del Estado.