

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.714(Conf.82/3)Add.3  
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

## FOCALIZACION Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLITICA SOCIAL

### Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas

Este documento fue preparado por el señor Lautaro Ojeda S., consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1501

## INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. EL PROGRAMA DE LA RED COMUNITARIA .....  | 1             |
| 1. La pobreza, los niños y los "beneficiarios" del gasto social .....                   | 1             |
| 2. El pago de la deuda social y la Red Comunitaria para el Desarrollo<br>Infantil ..... | 3             |
| 3. Objetivos de la Red .....  | 5             |
| 4. Estrategias .....  | 5             |
| 5. Entidades ejecutoras .....   | 7             |
| 6. Criterios orientadores de la Red Comunitaria .....                                   | 8             |
| 7. Población - objetivo y cobertura .....   | 9             |
| 8. Financiamiento .....   | 9             |
| 9. Focalización del gasto social y de los asignados a la Red .....                      | 10            |
| II. EVALUACION .....  | 12            |
| 1. Logros .....   | 13            |
| 2. Problemas .....  | 15            |
| 3. Sugerencias .....  | 19            |
| 4. Perspectivas .....   | 20            |
| Notas .....   | 23            |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 25            |
| Anexo .....   | 27            |

## I. EL PROGRAMA DE LA RED COMUNITARIA

### 1. La pobreza, los niños y los "beneficiarios" del gasto social

Los fenómenos de pobreza y de concentración del ingreso no son nuevos en el Ecuador, al contrario, constituyen una de las características más sobresalientes de la vida republicana.

Si bien algunos de los beneficios del petróleo se filtraron hacia los pobres - en su mayor parte en forma servicios sociales - los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso todavía seguían presentes en 1980 y crecieron durante toda la década.

Según el Banco Mundial (1990:4) y otros informes, la distribución del ingreso en el Ecuador, se encuentra entre los peores para los países latinoamericanos de ingresos medianos.

El análisis de los resultados de la Encuesta de Hogares de 1988, a cargo del Instituto Nacional de Empleo (INEM) con cobertura sobre todo del sector urbano del país, realizado por Carlos Larrea <sup>1/</sup>, concluye que la pobreza afecta al 65% de los hogares del sector urbano nacional.

Diferenciando los tipos de pobreza, afirma Larrea que el 27,2% de los hogares se encuentran en situación de pobreza crónica, el 27.7% son pobres recientes y que la pobreza inercial afectaría al 10.3% de los casos. En otras palabras, afirma el autor:

" la crisis actual y las políticas de estabilización han repercutido en una ampliación del porcentaje de pobreza en aproximadamente un 60%". Más adelante señala que " La reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, el deterioro de las condiciones de empleo y la expansión del sector informal, en gran medida consecuencias de las políticas impulsadas bajo auspicios del FMI, son antecedentes claros de este substancial deterioro " (idem: 19-20)

El aumento de la pobreza durante la crisis, conforme a la Secretaría General de Planificación (SGP) no solo ha afectado a los pobres sino que " está alcanzando a las capas medias que ven también deteriorados sus ingresos y frustradas sus expectativas de ascenso social". <sup>2/</sup>

Con el fin de ilustrar la situación de pobreza en la que vive la mayoría de los ecuatorianos, veamos a continuación algunos indicadores económicos y sociales referidos al ingreso, al desempleo, subempleo, acceso y cobertura de servicios sociales.

En 1989 el ingreso promedio per cápita fue prácticamente el mismo que en 1978. El salario mínimo, medido en términos reales era, a mediados de 1989, de aproximadamente tres cuartos del nivel de 1983.

Las remuneraciones de los empleados como porcentaje del PIB disminuyó drásticamente entre 1987 y 1991 pues de 22.4 en 1987 bajó a alrededor del 10 por ciento en 1991.

El salario mínimo vital más compensaciones y menos aportes al Seguro social fue de 62.36 dólares para 1988 y para 1992 (junio) de 76.10 dólares. Salario que, según las cifras que se precisan a continuación, involucra a un porcentaje reducido de la población.

De acuerdo con el INEM la desocupación, como porcentaje de la PEA, para 1990 fue de 6.1 por ciento; porcentaje bastante distinto a la realidad ocupacional que vive la población ecuatoriana, que según fuentes oficiales tales como la Secretaría General de Planificación para 1991 fue de alrededor del 15 por ciento. 3/

La tasa de subempleo según las dos fuentes oficiales: INEM y SGP se encuentra en alrededor del 50 por ciento.

En las condiciones descritas, la SGP reconoce que:

" La aplicación de las políticas de ajuste ha significado una tendencia regresiva en la distribución del ingreso y un deterioro significativo de las condiciones de vida de los estratos de más bajos. A manera de ilustración - y a falta de mejores indicadores - la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional disponible pasó de más de un 33% en 1980 a menos de un 14% en 1990..." Precisa además que " se ha acentuado la concentración en la distribución del ingreso y han aumentado los índices de pobreza, por lo que se hace necesario -concluye- una acción del Estado para enfrentar tal situación". 4/

Al parecer la reducción del ingreso durante los años ochenta ha afectado más a los pobres y a los grupos de ingresos bajos, así como a los de ingresos medianos bajos.

El aumento de la pobreza social, conforme al organismos planificador, está alcanzando a las capas medias que ven también deteriorados sus ingresos y frustradas sus expectativas de ascenso social. 5/

El monto de los subsidios que el Estado ha otorgado a través de los servicios sociales, según Bustos (1988:19), beneficia en mayor proporción a los estratos de ingresos medios, quienes reciben un subsidio anual equivalente a uno y quince sueldos básicos, los estratos de ingresos altos de uno a 12 sueldos básicos y los tres estratos de familias de ingresos bajos de uno hasta siete sueldos básicos.

En base de los resultados anteriores Bustos concluye:

" ... los estratos de ingresos medios han sido los más favorecidos de la política del gasto público social, como así también del resto de políticas del Estado como son las políticas financieras, de empleo, comercialización y precios, salarios y, desde luego, todo tipo de prestaciones sociales; políticas éstas que se dan en el marco de una política económica desarrollista modernizadora del aparato productivo. Es así como, las clases medias son las que con mayor facilidad acceden a todo tipo de beneficios sociales por parte del Estado

Con respecto a la cobertura de servicios sociales, el Banco Mundial (1990) encuentra que dos tercios de los que no cuentan con servicios de agua potable o saneamiento pertenecen al grupo de bajos ingresos; la seguridad social muestra la cobertura más baja (aproximadamente 7%) entre todos

los servicios y está concentrada en el grupo de ingreso medianos-altos y si bien la cobertura de los servicios de salud es baja (alrededor del 33%) su distribución parece ser levemente progresiva. Con excepción de la vivienda en el resto de servicio la focalización hacia los pobres es aparentemente baja. Cuando más baja la cobertura y más elevados los costos unitarios, mayor es la regresividad. En realidad el subsidio de educación parece ser bastante equitativo, entre los subsectores es el que tienen mayor efecto de redistribución hacia los pobres.

Al interior de este espectro encontramos una población altamente significativa de niños menores de 15 años, quienes en 1990 representaron el 38.8% de la población y el grupo materno el 25.2% .

## 2. El pago de la deuda social y la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil

### a) Pago de la deuda social

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992 introduce en la planificación ecuatoriana el concepto de deuda social. Deuda que según el organismo planificador, se origina en el carácter concentrador y excluyente del modelo de desarrollo prevaleciente en el país, agravado por las políticas ortodoxas de ajuste. En estas condiciones - afirma dicho Plan - "a nivel político existe la voluntad de pagar prioritariamente la deuda social..." (Resumen General:2)

Dicho pago - aclara el mismo organismo - no puede ser reducido solamente a la responsabilidad del Gobierno, sino que deberá ser resultado de los esfuerzos de concertación entre todas las fuerzas económicas, sociales y políticas de la nación (idem:3)

Precisa, asimismo, que para que el pago no se transforme en una dádiva paternalista del Estado, los sectores populares - mayores acreedores de la deuda - deben intensificar su presencia activa en el desarrollo integral del país, a través del fortalecimiento del proceso de organización popular.

La estrategia de pago de la deuda social, se traduce en módulos sociales que atraviesan la totalidad del Plan, esto es, módulos de índole económico, productivo, social y político, mismos que se viabilizan a través de varios instrumentos que comprenden aspectos presupuestarios, tributarios, fondos sociales especiales y créditos internacionales reembolsables y no reembolsables.

Conceptualmente en el pago de la deuda social se incluye la compensación en ingresos y en servicios a aquella población que sufrió más profundamente las consecuencias de la crisis y de sus "ajustes".

Uno de los programas "bandera" a través de los cuales se propuso pagar la deuda ha sido la "Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil", dirigida principalmente a los niños pre-escolares y a sus madres, asentados en zonas de pobreza rurales y urbanas.

### b) Integración de las políticas de Desarrollo Infantil y creación del Frente Social.

La política social formulada y en buena parte ejecutada por el Gobierno del Presidente Borja, planteó la defensa y mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres del campo y la ciudad.

Dicha política incorpora el Desarrollo Infantil como componente básico de la estrategia de crecimiento económico y social; como un esfuerzo en favor de la supervivencia y desarrollo de los niños, entendida como la inversión más rentable. Ello implica el entendimiento de un proceso de intervención multisectorial, referido a la concepción de multidimensionalidad del desarrollo infantil.

El Desarrollo Infantil se lo concibe como el resultado de distintos efectos combinados de la naturaleza, el ambiente y la actividad personal del niño. Se define como un proceso sucesivo, mediante el cual y en relación con el ambiente, se realizan progresivamente sus capacidades genéticas.

Los atributos propios de los niños, la calidad de la trama familiar/ comunidad más próxima y la estructura y disponibilidad de recursos y servicios, conforman el marco en el cual se desarrolla la política de Desarrollo Infantil.

Con el objeto de integrar y coordinar las políticas y acciones de Desarrollo Infantil se crea el Frente Social en 1989, 6/ órgano con el cual se posibilite emprender intervenciones globales que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la comunidad, incluyendo alfabetización para los padres, saneamiento, microcrédito, salud básica, aplicación de estrategias de empleo emergente, capacitación social, etc.

Con estos antecedentes se elaboró la propuesta "enfaticando en un enfoque articulador e integrador, que dé lugar a la concertación de acciones en el sector público y que permita, al mismo tiempo, movilizar a la sociedad civil en procura del desarrollo y el bienestar de los niños".

c) La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil

Sobre la base de la experiencia del Programa No Convencional y con la decisión política de "Privilegiar a los niños, dentro de la política Social", el Gobierno decidió transformar este programa en uno de los fundamentales del Frente Social, enmarcado dentro de la Estrategia de pago de la deuda social.

La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil se inicia en octubre de 1989 junto con las decisiones de crear el Frente Social 7/ y el Fondo Nacional para la Nutrición y Protección Infantil - FONNIN. 8/

El diseño de la "Red Comunitaria" se basó en la idea de crear una red de servicios básicos alrededor del cuidado diario a los niños, con participación comunitaria y teniendo como telón de fondo el concepto de desarrollo infantil

Con esa óptica, el Ministerio de Bienestar Social - promotor del programa - consideró que "una iniciativa seriamente concebida para atender a los niños en desventaja, deberá además de estimularlos y de mejorar su situación de salud y estado nutricional, promover acciones interinstitucionales orientadas a mejorar las bases económicas y sociales de las familias en las que se desenvuelven".

Para 1988 se estimaba que alrededor de 2.5 millones de niños se encontraban en condiciones de riesgo para su sobrevivencia. Los sistemas de protección de menores públicos y privados a la época alcanzaban, según la Secretaría General de Planificación, apenas una cobertura del 2%. A esta

ínfima cobertura se agregaba la baja calidad de los servicios sociales para menores, así como una atención de tipo asistencialista tradicional.

Para enfrentar este problema el gobierno decidió orientar su acción dentro de una perspectiva no convencional <sup>9/</sup> que potencialice tanto los recursos económicos públicos como la participación de la familia y comunidad en la atención de los niños.

Precisamente uno de los programas prioritarios y posiblemente de mayor magnitud de entre las acciones dirigidas a los menores es el de la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil.

Dicho programa busca mejorar la calidad de vida de los niños menores de seis años del campo y la ciudad, mediante la puesta en marcha de nuevas formas no convencionales de atención nutricional, salud y desarrollo psico-social, con la participación de la familia y la comunidad; lo cual supone la movilización estatal, social y comunitaria para generar servicios integrales de atención y la articulación de las acciones y nuevos campos de inversión comunitaria e institucional, a partir de la óptima utilización de los recursos económicos, humanos y técnicos que se destinen a este fin.

### 3. Objetivos de la Red

#### a) General.

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres del campo y la ciudad, mediante el apoyo a la movilización social para desarrollo integral de los niños menores de seis años, la puesta en marcha de nuevas formas de coordinación interinstitucional y la canalización prioritaria de inversiones.

#### b) Específicos.

i) Ampliar la cobertura de atención al niño en alto riesgo, menor de seis años, a nivel nacional, mediante estrategias de prevención/control de salud, mejoramiento nutricional y desarrollo psico-social.

ii) Optimizar las redes de movilización social de las organizaciones populares, los comités de padres, las cooperativas, grupos de interés, organizaciones juveniles y femeninas, para fortalecer la participación e integración de servicios, con el propósito de mejorar el desarrollo infantil.

iii) Articular las acciones y programas con otras organizaciones estatales y privadas, orientadas al mejoramiento del ingreso, dotación de servicios básicos, alfabetización y educación básica, atención primaria de salud y abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de incidir en las condiciones de vida de la familia y la comunidad.

### 4. Estrategias

#### a) Estrategias inter-institucionales

Las principales estrategias destinadas a incidir en el ámbito de la estructura y disponibilidad de recursos y servicios institucionales se refiere a :

i) Expandir la capacidad de servicio de la diferentes instituciones públicas y privadas, nacionales y seccionales

ii) Interrelacionar las acciones de atención y cuidado a los niños con las acciones de salud básica familiar, empleo permanente y emergente, alfabetización y post-alfabetización, nutrición.etc.

iii) Coordinar al más alto nivel las políticas y proyectos relacionados con el Desarrollo Infantil a fin de conformar un marco interinstitucional basado en acuerdos de cooperación técnica y financiera, que permita la inclusión de programas prioritarios, la asignación de recursos, la adopción de medidas de coordinación interinstitucional, los procesos de investigación y planificación, la valoración de información, evaluación de necesidades, las intervenciones institucionales y la evaluación de las acciones.

iv) Integrar los servicios desde un punto de vista geográfico que priorice los sectores de mayor pobreza.

v) Coordinar con los gobiernos seccionales, Consejos Provinciales y Concejos Municipales, para ligar la interrelación entre las instituciones y organizaciones populares a fin de consolidar acciones puntuales como el diagnóstico de situación de los ambientes concretos que rodean al niño, adecuaciones de locales, equipamiento, seguimiento de actividades, etc.

b) Estrategias en el ámbito de la familia/comunidad

i) Estructurar y ejecutar un plan de Inversiones en forma conjunta con el Frente Social, que permita la dinamización socio-económica de las familias y comunidades beneficiadas de los servicios de la Red. De esta manera se contribuirá a activar las economías de las comunidades más empobrecidas, como un recurso legítimo, para mejorar la calidad de vida de la familia y la comunidad.

ii) Traspasar la administración de las Unidades de atención a la comunidad y sus organizaciones.

c) Estrategias con relación al niño

i) Proporcionar alimentación adecuada a los niños y mantener una vigilancia nutricional constante que permita reducir los índices de desnutrición, en relación con las coberturas propuestas.

ii) Ejecutar acciones de saneamiento ambiental, higiene, prevención y primeros auxilios. Y potencializar los otros servicios del Ministerio de Salud Pública para reducir los índices de morbi-mortalidad infantil

iii) Contribuir al desarrollo sico-social del niño utilizando básicamente la metodología juego-trabajo.

iv) Incentivar y promover la capacitación de las familias y al personal comunitario para lograr una eficiente atención a los niños.

v) Investigación permanente y evaluación de los patrones de crianza del niño en el país, con el propósito de fortalecer el cuidado y desarrollo de los niños en la familia, considerando el contexto en el que se desenvuelve.

Para viabilizar la consecución de los objetivos descritos se optó por el modelo de atención infantil no convencional, cuyas características fundamentales se refieren al:

i) Apoyo a la familia, de múltiples formas, para el cuidado de sus niños. Actividad que depende, en alto grado de, la capacidad de concertar las acciones de las instituciones y del respaldo que se logre de la organización y movilización comunitaria para atender mejor a los niños.

ii) Fortalecimiento de las tradiciones culturales y comunitarias con las que se cuida a los niños.

Debe destacarse en este proyecto el concepto innovador de desarrollo infantil que lo entiende como un proceso sucesivo, íntimamente relacionado con el ambiente en que se desarrollan las capacidades genéticas de los niños. Desarrollo infantil como resultado de los atributos familiares de cada niño, de la calidad de la trama familia-comunidad más próxima y de la estructura y disponibilidad de recursos y servicios. En síntesis, se trata de un enfoque multidimensional.

El Plan Nacional de Desarrollo 89-92 enmarca este programa dentro del problema crítico: "insuficiente e inadecuada cobertura de los servicios de rehabilitación y protección social, especialmente en la población infantil", problema en el que se incluye la Red Comunitaria, el programa de Desarrollo Infantil ejecutado por el Instituto del Niño y la Familia y los ejecutados relacionados con la atención del niño a cargo del Banco Central a través de FODERUMA.

Este programa se orienta básicamente a:

i) Financiar una red nacional de servicios integrados del Frente Social.

ii) Expandir significativamente la capacidad de servicio de las diferentes instituciones, incluido el Ministerio de Bienestar Social.

iii) Complementar las acciones de atención y cuidado para los niños con acciones de: salud básica, empleo permanente y emergente, alfabetización, post-alfabetización, nutrición, etc.

iv) Coordinar al más alto nivel para conformar un marco institucional.

## 5. Entidades Ejecutoras

El Ministerio de Bienestar Social (MBS) es la entidad pública ejecutora del programa a través de promotores, de la capacitación a los dirigentes de la comunidad y a las madres cuidadoras, de la entrega de recursos para el pago de la bonificación a las madres seleccionadas por las organizaciones para la atención de los niños, de la adecuación de locales elegidos para funcionamiento del centro de los que además asume su equipamiento (para la preparación de alimentos, medición del peso, etc.) y, finalmente, realiza el seguimiento y evaluación del programa y sus acciones. El Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA, desarrolla un proyecto de similares características, denominado de Desarrollo Infantil.

Para dar atención integral a las acciones específicas de este proyecto se involucran paulatinamente otros esfuerzos como el de capacitación popular para el trabajo en favor de los adultos de la comunidad, que lo ejecuta el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

El carácter integral del Programa demanda la coordinación de las políticas y acciones de desarrollo infantil impulsadas por el Estado, entendiendo a éstas como el conjunto de actividades de supervivencia (salud), crecimiento y desarrollo (protección y educación) y participación (movilización de padres de familia y comunidad).

La Red busca articular el quehacer de cuatro Ministerios y amplios sectores de la sociedad civil, en beneficio de los niños, la familia y las comunidades más empobrecidas del país. xxx

Lo integran cuatro programas estatales en función de optimizar esa propuesta:

- Educación Preescolar y Recreación, a cargo del Ministerio de Educación Pública.
- Nutrición Infantil y Salud Integral, conducido por el Ministerio de Salud Pública.
- Nutrición Infantil y cuidado diario, bajo la responsabilidad del Ministerio de Bienestar Social;y,
- Capacitación Popular, a cargo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

La Red implica, por tanto, una concepción innovadora de desarrollo social, en un esfuerzo desde el Estado y desde los sectores populares. Es innovadora, por cuanto se organizan los servicios en una dinámica de integralidad e interrelación y, por cuanto se organiza la participación popular y comunitaria, como eje del desarrollo. Innovadora también, pues incorpora el desarrollo comunitario vinculado, a la vez, al entorno económico y social.

Dada la jerarquía de la familia, como entorno inmediato para facilitar u obstaculizar el desarrollo de los niños, aquella considerada como el eje alrededor del cual se concentre la mayor cantidad de intervenciones institucionales. Al mismo tiempo, con la comunidad organizada y la sociedad civil en general, se apoyará los canales de organización y participación, pues su intervención será indispensable e insustituible -por definición- en el funcionamiento de los servicios (Delgado 1992:2)

#### 6. Criterios orientadores de la Red Comunitaria

- i) Que el servicio esté focalizado en zonas de pobreza.
- ii) Propender a la más amplia cobertura, reduciendo el costo promedio de atención por niño, en relación con los programas convencionales.
- iii) Propiciar constantemente y en diversas formas la participación de la familia y la comunidad.
- iv) Considerar al componente alimenticio como el principal.

- v) Integrar en la acción y en las mismas unidades de atención el resto de componentes.
- vi) Establecer mecanismos de relación ágiles entre el Estado y la Comunidad.

### 7. Población - objetivo y cobertura

Según el Censo de Población de 1990 existían en el Ecuador 1'500.000 niños entre 0 y 6 años de edad. De ellos, un 65% estaban en situación de riesgo debido a la pobreza de sus familias; es decir que alrededor de 975.000 niños - ubicados en ese segmento de edad- necesitaban asistencia social directa, junto a sus familias, para poder satisfacer sus necesidades básicas. Si igualmente se estima que de una familia de seis miembros, por lo menos dos hijos estarían en la edad indicada, estableceríamos una relación de dos niños en riesgo por cada familia pobre, es decir que 450.000 hogares en pobreza constituyen el universo y grupo objetivo del programa Red Comunitaria.

La Red Comunitaria inició acciones en octubre de 1989, con una cobertura de aproximadamente 14.000 niños en áreas urbanas y 6.000 en áreas rurales desarrollada por su antecesor: las Modalidades No Convencionales.

La meta de tres años fue inicialmente de 600.000 niños, meta posteriormente reducida debido a diversos factores referidos principalmente al manejo centralizado y la correspondiente saturación y congestión de los sistemas de gestión.

### 8. Financiamiento

Uno de los efectos perversos que ocasiona la crisis económica es la reducción de los presupuestos sociales. A esta reducción deben agregarse un conjunto de factores negativos que entorpecían la ejecución, ágil, oportuna y eficiente de los presupuestos fiscales asignados a programas y proyectos sociales. Frente a esta situación los gobiernos de la década pasada crearon los denominados fondos sociales como un mecanismo de asignación de fondos públicos adicionales al presupuesto que además de buscar la superación de problemas como los mencionados anteriormente, enfrenten la incertidumbre en la obtención y desembolso de los recursos asignados vía presupuestaria y de esta forma sea posible encarar los nuevos problemas y requerimientos que demanda en el ámbito social la crisis actual.

Además dichos fondos perseguían superar las limitaciones en el manejo de los recursos que se presentan en los canales regulares de gobierno, dotándole de una cierta autonomía administrativo-financiera.

Es precisamente en esta perspectiva que se crea el Fondo Nacional para la Nutrición y la Protección de la Población Infantil Ecuatoriana, FONNIN <sup>10</sup>/ destinados exclusivamente para financiar los planes y programas de nutrición y protección infantil incluyendo la etapa prenatal.

Este Fondo se financia con impuestos a las exportaciones no petroleras y a determinadas importaciones a proyectos sociales específicos que aseguren recursos para proyectos sociales y tiene diversas fuentes de financiamiento, como impuestos a la matriculación de los vehículos, a las importaciones, a los cigarrillos.

Por su parte en el Presupuesto del Ministerio de Bienestar Social se producirá un cambio brusco en la participación en el Presupuesto Fiscal que mantuvo en el período 1980-1988 una bajísima y relativamente uniforme participación en el Presupuesto Fiscal, esto es, un promedio de 1.0%. A partir de 1989 sube de 0.9% en 1988 a 2.1% y al 3.3% en 1990.

Adicionalmente, existen asignaciones de cooperación técnica externa, provenientes principalmente del UNICEF, para asistencia técnica y producción de materiales.

#### 9. Focalización del gasto social y de los asignados a la Red

A propósito de los efectos redistributivos producidos por el gasto público social, el Banco Mundial (1990:16) afirma que éste ha sido limitado, aunque reconoce que se ha producido una cierta mejoría. Mas los sectores más beneficiados no fueron precisamente los pobres sino - según la misma fuente - los grupos de ingresos medianos y elevados. Además el gasto público contribuyó a la concentración regional de recursos y servicios.

Cabe subrayar que la focalización de los programas sociales ejecutada, básicamente, a partir de agosto de 1988, en favor de los estratos medios y pobres de la población, se inicia con el pago discriminado de ciertos servicios públicos tales como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica a través de parámetros que califican a zonas o barrios como pobres, residenciales, o industriales o del volumen de consumo. Y en forma no generalizada del pago diferenciado del impuesto predial urbano.

El Plan de Acción Anual 1991 de la Secretaría General de Planificación, es enfático al precisar: " el Gobierno ha buscado aplicar la política social orientada hacia los grupos de población más afectados por la crisis, alejándose cada vez más de la pretendida política universalista que había caracterizado la planificación social ecuatoriana. 11/

Los criterios de focalización de la Red son básicamente los siguientes:

- i) Cubrir zonas no atendidas por otros servicios estatales.
- ii) Atención preferente a provincias que presentan indicadores de mortalidad infantil superiores al promedio nacional.
- iii) Igualmente, atender a cantones que presentan indicadores de pobreza crítica/o absoluta, teniendo en cuenta especialmente los indicadores que señalen prevalencia de desnutrición.
- iv) Que exista la presencia de otras redes institucionales y programas de otras entidades.
- v) Que la dirigencia de las organizaciones de base presente solicitudes de demanda del servicio.
- vi) Que las organizaciones de base solicitantes posean personería jurídica.
- vii) Que la expansión se haga en términos controlables y equitativos para la población y que se tenga en cuenta las recomendaciones de los equipos técnicos.

viii) Que, en lo posible, se ubiquen unidades de atención en áreas donde se ejecutan proyectos de desarrollo rural integral.

## II. EVALUACION

En el Informe presentado por un experto de Naciones Unidas, Luis Alberto Beccaria al Consejo Nacional de Desarrollo, sobre "Seguimiento de las Metas Sociales en los 90, 12/ comienza afirmando que " el gobierno no hace un seguimiento formal de las actividades pertinentes, excepción hecha de casos aislados" (p:1)

Y cuando se refiere a la utilización de datos estadísticos dice que " casi no se utilizan ni siquiera dentro de la programación de actividades y que en el caso concreto de la Red Comunitaria " el sistema de información es incierto y aparentemente no se hace uso alguno de los escasos datos que pudieran haberse generado (idem:13).

Entre las razones de esta deficiencia, Beccaria, enfatiza que no existe ningún tipo de seguimiento dentro del sector público; por el contrario, se podría insinuar - continúa - que la causa va en sentido totalmente contrario. Sugiere además que esta situación se debe también a la falta de concientización que existe entre las autoridades respecto a la importancia que reviste el seguimiento.

El Programa no cuenta para el ámbito de acción del MBS, con el diseño inicial de un conjunto sistemático de Proyectos, operaciones y acciones que, a través de la definición y cumplimiento de las metas, permitan la consecución de los Objetivos Generales y Específicos del Programa en su conjunto.

No existe un diagnóstico inicial que identifique claramente el problema o conjunto de problemas que desea enfrentar el programa. En el momento del diseño del programa no se contó con un base estadística y documental lo suficientemente amplia para el proceso de planificación. Riesgo de trabajar basados en la intuición y la percepción subjetiva de la magnitud del problema.

Falta de especificidad de las acciones y operaciones asumidas como responsabilidad el MBS. Se podría sintetizar el Objetivo del Programa como "El desarrollo Integral del Niño menor de seis años que vive en zonas de pobreza crítica y absoluta.

Si a las razones expuestas se agrega el hecho que el programa carece de un sistema de información que atraviese en forma sencilla y fluida todos las instancias operativas, es comprensible las dificultades que se presentan en cualquier esfuerzo evaluador y por cierto de retroalimentación.

En estas condiciones el presente intento evaluador de la Red utiliza, en algunas ocasiones, un lenguaje abierto, con denotaciones apreciativas, antes que afirmativas. Consecuentemente sus opiniones y criterios deberían ser profundizados con estudios en los que la población-objetivo precise los verdaderos logros, problemas y perspectivas. Análisis que deben ser completados con los resultados de una auditoría del uso y admnitración de los gastos e inversiones realizadas por el Programa. 13/

## 1. Logros

Según el Informe Ejecutivo del Ministerio de Bienestar Social que comprende el periodo octubre 89 a junio 91, la RCDI, alcanzó los siguientes logros:

- Una concepción que convoca a la participación y movilización del Estado, la familia y la sociedad civil en general alrededor del desarrollo del niño.
- Ampliación de la cobertura de atención en número de niños en los Centros de Cuidado Diario, personal comunitario y provincias atendidas.
- Atención a los sectores más empobrecidos del país y de preferencia a las áreas rurales, sin distingos políticos, raciales o ideológicos y de acuerdo a indicadores de pobreza.
- Respeto a las costumbres y valores culturales del medio.
- Estructura orgánica del programa a nivel nacional. Cada provincia dispone de un equipo básico de trabajo conformado por las unidades técnica, administrativa y financiera que pone en práctica los objetivos y características del Programa.
- Preocupación de la sociedad por la problemática de la infancia.
- Participación comunitaria en el programa de atención y desarrollo del niño, así como en la conservación de la infraestructura comunal, vajilla, menaje y mobiliario que se ha dotado a cada Unidad de Atención.
- duplicar el gasto de alimentación de los niños para mejorar el nivel nutricional.

### a) Educación

Es notorio el aporte educativo del programa a tres estamentos participantes: los niños, las organizaciones de base y los agentes estatales responsables de su administración.

i) En cuanto a los niños, mediante la intervención del Ministerio de Educación y Cultura, se está llevando a cabo el componente de aprestamiento para la escuela dirigido a niños de 4 a 5 años y 5 a 6 años. Algunos lo han denominado "madre maestra", por ese doble rol filial y docente que asumen las madres cuidadoras y lo proyectan a prácticas dentro del hogar, una vez que el niño termina la jornada en el centro. La provisión de insumos y material didáctico es, al parecer, cualitativamente superior a los otros componentes del programa. Actualmente cubre el 25% del total de cobertura real de la Red, es decir aproximadamente unos 30.000 niños de 4 a 6 años.

ii) Para las organizaciones de base el programa está constituyendo una escuela de aprendizaje para la participación social y para la negociación con el Estado. En las organizaciones de mayor avance cualitativo se está produciendo una dinámica interna que obliga a revisar la legitimidad de las representaciones y a reconocer nuevas modalidades de expresión de la base a través de grupos de mujeres, de jóvenes, de comunidades cristianas de base y de grupos de migrantes con identidad étnica-cultural. En las organizaciones de reciente creación y con precario nivel de conciencia acerca de sus intereses, se produce una cooptación por parte del Estado y la correspondiente manipulación.

iii) Para los agentes estatales encargados de la ejecución de acciones del programa, también se ha producido un efecto educativo, modificando en algún caso las viejas actitudes y prácticas de la cultura burocrática en donde la relación con las comunidades era esencialmente clientelar y paternalista. Parece ser que, en esta época de debilitamiento de la autoridad y de la convocatoria estatal, comienzan a vislumbrarse formas nuevas de relación signadas por un mayor respeto y valoración hacia el rol de la base poblacional.

b) Cobertura

Transcurridos 20 meses del arranque, se revela oficialmente una cifra de 200.000 niños atendidos diariamente, durante cinco días a la semana (mayo 1992). Este dato es puesto en duda por Delgado (1992:4-5), en base de las siguientes consideraciones:

i) En una muestra recogida entre varias unidades de atención, incluyendo entrevistas a dirigentes que han firmado contratos con el Estado para la ejecución de este programa, se revela que son pocas las unidades que realmente cubren las coberturas establecidas en los convenios y que una mayoría de ellas manejan cifras de atención sobredimensionadas, para seguir recibiendo los fondos correspondientes al número de niños que consta en el convenio. Las ausencias se deben a faltas temporales, retiro definitivo y cupos sobrantes de los hogares comunitarios.

ii) En los reportes enviados por las unidades de atención a las oficinas provinciales, casi siempre constan cifras de niños atendidos similares a las de los convenios, sin que se pueda verificar su autenticidad en una forma sistemática, debido a fallas de la supervisión y de los sistemas de información.

iii) Fluctúa entre un 40% y un 80% el número de niños realmente atendidos, en comparación con las coberturas comprometidas en el correspondiente convenio. De esta manera se podría utilizar un porcentaje promedio del 60% a nivel nacional para cálculo de la cobertura real.

Por estas razones, estima Delgado (idem:5) que al comenzar la segunda mitad del año 1992 la cifra real de cobertura de la Red bordearía los 120.000 niños. De ellos, unos 75.000 estarían en las ciudades y 45.000 en el campo.

Aplicando la misma relación de dos niños en riesgo por familia pobre establecida anteriormente, tendríamos aproximadamente 60.000 familias participando en el programa.

c) Presupuesto e inversiones realizadas

El primer presupuesto especial de la Red totalizó una asignación cercana a los USD 14'000.000.- para una cobertura esperada de 40.000 niños. En cinco meses de ejecución se llegó a gastar el 50% de lo asignado. El saldo se sumó al financiamiento del presupuesto del año siguiente 1991.

El segundo presupuesto especial de la Red, alcanzó un total cercano a los USD 42'000.000.- para una cobertura esperada de 120.000 niños. En doce meses de ejecución se llegó a gastar un 65% de la asignación. El saldo, igual que el año anterior, se sumó al financiamiento del próximo año (1992).

d) Impacto redistributivo

Si bien los recursos asignados a este Programa no llegan en los montos y oportunidad originalmente previstos es indudable que está produciendo un cierto impacto en la distribución de ingresos al interior de las familias participantes y en el acceso a satisfactores por parte de los niños. Esta constatación se aplica tanto a las familias en forma individual como al conjunto de la comunidad participante.

2. Problemas

Relacionados la utilización de los fondos sociales y del FONNIN los principales problemas de utilización de los recursos destinados a la Red, entre otros, aparecen los siguientes:

i) Ausencia de un sistema de priorización y asignación de recursos que permita atender a los grupos de mayor pobreza.

ii) Gestión deficiente tanto en el manejo financiero como en la ejecución de las acciones programadas. Este problema se manifiesta claramente en los saldos sobrantes de numerosos rubros; en el diseño excesivamente centralizado y en la incorporación del Programa a la vieja estructura orgánica del Ministerio de Bienestar Social, bajo el supuesto, hasta cierto punto ingenuo, que programas innovativos como el de la Red Comunitaria provocarían un cambio en las antiguas estructuras administrativas.

iii) En relación con la eficacia en la transferencia de recursos a la población, se observa, igualmente, notables deficiencias, atribuibles en gran parte al estilo dirigista y centralizado del manejo del Programa, particularmente de las autoridades del Ministerio, quienes se han reservado la responsabilidad directa en el manejo de los principales rubros presupuestarios. Este comportamiento ha provocado o incentivado la proliferación de instancias de intermediación internas y externas a la comunidad.

Debemos reconocer que los problemas y dificultades descritos no pueden ser reducidos al ámbito del Programa ni a las características puntualizadas, sino que son más complejas y atraviesan la estructura estatal misma, particularmente en el caso de la prestación de servicios sociales. Por esta razón y por coincidir con el análisis realizado por el CONADE-GTZ (1992:61-62) recogemos sus opiniones sobre los problemas de mala utilización de recursos:

"la caída del gasto social obliga a contratar préstamos externos que no se utilizan plenamente, la excesiva burocratización, la duplicación de programas, la carencia de cuadros técnicos capaces de dirigir nuevos programas sociales, la descoordinación derivada de la inadecuada estructura institucional, la ausencia de un marco legal apropiado, la débil capacidad de gestión de los sectores sociales, la falta de participación de la población, la exagerada injerencia político-partidista en el manejo económico y social, etc."

a) Participación comunitaria (indígena y mestiza).

En relación con la participación comunitaria en la Red Comunitaria, nos parece ilustrativo recoger las apreciaciones que sobre el tema realiza el Proyecto de Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social. 14/

En primer lugar consideramos necesario aclarar que los resultados de la Prueba Piloto de Evaluación realizada del Programa se realizó en dos comunidades con características bastante diferenciadas: una de la Sierra, en el área rural y de con población indígena y otra en la Costa , en la ciudad y con población mestiza.

Las respuestas a las preguntas referidas a la participación comunitaria en las actividades del Programa, reflejan claramente una amplia participación de la población indígena ( 90% ) y una reducida, 37.5 por ciento, en la Costa

Este hecho podría tener su explicación en la mayor o menor tradición de incorporación de los actores en los procesos de acción comunitaria. Sin duda las comunidades indígenas han presentado historicamente, altos niveles de gestión comunitaria, hecho que se ha evidenciado con mayor fuerza en los últimos meses por las acciones reivindicativas del movimiento indígena.

Pero por otro lado, tal diferencia podría explicarse, también, por una característica fundamental de las zonas urbanas marginales: la falta de disponibilidad de tiempo de los pobladores para participar o realizar acciones de carácter comunitario, en tanto que dedican su esfuerzo diario a la búsqueda de recursos para su subsistencia lejos de sus viviendas y por lo tanto fuera del medio de acción de la organización.

Puesto que existe un cuestionamiento sobre la utilización y destino de la participación comunitaria en proyectos sociales, por parte de no pocas organizaciones populares y de algunos grupos políticos, consideramos pertinente recoger la inquietud esencial formulada por ellos. Se preguntan ¿ hasta que punto la participación comunitaria no constituye un mecanismo de ahorro o descarga de las obligaciones económicas estatales en la población pobre, antes que que una instancia de democratización del manejo recursos y de los proyectos, generalmente formulados, dirigidos y controlados por funcionarios estatales ?

Se advierte así mismo prácticas participativas inmediateistas y paternalistas, que reducen la participación de las madres cuidadoras a "cuidar niños" o "a hacerles cantar" es abrir las posibilidades de que el programa se constituya en un conjunto de acciones clientelares y por lo tanto propiedad del partido en el gobierno y no de la sociedad en su conjunto.

Respecto de las relaciones de los funcionarios con la comunidad se advierte todavía posiciones y actitudes clientelares autoritarias y paternalistas. Difícilmente son aceptados los criterios, intereses y puntos de vista de los beneficiarios, sino al contrario los que imperan y se imponen son los de los agentes estatales imponiendo casi siempre sus puntos de vista y sus intereses.

Hay quienes que como Delgado (idem: 11-12) señalan que existen casos en los cuales se funcionaliza las actividades del programa para intereses personales y partidistas, alejando las posibilidades de una concurrencia pluralista de todos los participantes e impidiendo el aprendizaje

democrático de todos ellos. Tanto al interior del Estado, como en la dirigencia barrial se ha constatado este tipo de prácticas.

b) Problemas institucionales y de Institucionalización de la Red.

El mismo Ministerio de Bienestar Social cuestiona en el Informe Ejecutivo de junio de 1991 la dependencia, de la Red Comunitaria, - a pesar de ser un Programa No Convencional - " de una estructura tradicional que exige un funcionamiento rígido y vertical en sus normas y procedimientos, ante el cual ,los sectores populares no están familiarizados"

Una pregunta que ha comenzado a volverse reiterativa en relación a la "institucionalización del Programa" se origina el manejo, control y toma de decisiones centralizados en funcionarios y empleados relacionados con el Programa ( decisiones que comprenden desde el diseño de las acciones hasta la adquisición de provisiones y pagos de todo tipo) y en la " participación formal" o simplemente "presencial" de los dirigentes comunitarios y/o usuarios de los servicios y beneficios que presta la Red. Estas apreciaciones ha llevado a plantear la necesidad de delimitar correctamente los niveles de "institucionalización" del programa, para que no lleguen a convertirse en un obstáculo a la participación de la comunidad.

En el contexto descrito ¿ no habría que propender a la desinstitucionalización de los servicios, en forma tal, que se basen y operen a partir y con la familia, comunidad y organizaciones populares?. ¿ La institucionalización de nuevos proyectos sociales constituye una necesidad para su continuidad y mejoramiento o es un mecanismo de neutralización, cooptación y desmovilización?

Como se puntualizó en la primera parte de este trabajo el Programa es sobretudo una Estrategia para el Desarrollo integral del niño, más que una alternativa de cuidado diario; pero las madres y pobladores - según la Prueba Piloto realizada por el CONADE - perciben estas acciones como una alternativa de ayuda para su subsistencia inmediata, dadas las condiciones críticas en que viven. De allí que los dirigentes vean más como un programa de cuidado y alimentación.

c) Coordinación interinstitucional

A pesar que la coordinación interinstitucional constituye uno de los fundamentos de la Red, la práctica no la confirma. Al parecer entre los principales motivos se encuentran las diferencias políticas intrapartidistas expresadas en el Ministerio de Bienestar Social, el INNFA y el Ministerio de Salud Pública, la ausencia de una " cultura de coordinación", la debilidad de las instancias institucionales coordinadoras: el Frente Social y la Secretaría General de Planificación.

d) Voluntariado maltratado

Algunos investigadores y analistas de la participación, particularmente de la mujer en programas no convencionales, advierten sobre las condiciones de desigualdad en las que desenvuelven su trabajo "voluntario" las denominadas "promotoras", "madres cuidadoras", "madres-maestras", etc. Patricia Costales investigadora del Centro de Estudios y Asesoría en Salud (CEAS) al respecto manifiesta:

" Bajo el supuesto de respeto y rescate de las formas culturales de solidaridad comunitaria, se utiliza la fuerza de trabajo femenina a cambio de una bonificación que

no alcanza al mínimo vital. Están expuestas a condiciones de trabajo extenuantes por las múltiples actividades que deben desempeñar (compras, preparación de alimentos, limpieza, cuidado de los niños, reuniones de capacitación y con la comunidad etc.)".

Más adelante precisa:

"por los términos en que se establece la relación laboral con el Estado, pierden sus derechos en cuanto a estabilidad laboral, promoción, alzas salariales y sindicalización".

Afirma además que:

"bajo planteamientos de administración de la crisis y de la necesidad de participación de todos para enfrentarla se ha trasladado al costo de la misma a los sectores populares a través de diferentes mecanismos".

Aplicando estas denuncias al caso de la Red Comunitaria concluye denunciando que este programa:

"se ha constituido en uno de los puntales del gobierno para legitimar su gestión, desmovilizar a la población y disminuir las tensiones sociales" (1991:251).

e) Capacitación

Dentro de la estructura de la Red, la capacitación constituye un componente fundamental al punto que se lo concibe como un sistema. Sin embargo, se observa en la práctica, un papel restringido, puesto que el único entrenamiento que ha desarrollado el Programa es aquel que se realiza con las madres cuidadoras unos días antes de iniciar el servicio bajo su responsabilidad. Esto a todas luces es insuficiente y se está convirtiendo en una debilidad del programa y en factor de disminución de la calidad del servicio.

f) Apoyo técnico

El apoyo técnico por parte del personal de apoyo de campo, de equipos provinciales y de profesionales a nivel central, también se ha vuelto informal y poco estructurado, lo cual repercute en una falta de referentes claros y en confusión en el personal que cuida directa y cotidianamente a los niños. Los sistemas de reportes, de seguimiento y de control, están dotados de instrumentos muy complejos en extensión y en contenido, lo cual los vuelve impracticables.

g) Profunda heterogeneidad de la población-objetivo.

La diversidad de etnias, lenguas y costumbres coexistente en el país, complejiza la implantación y ejecución del Programa. Problema que se agrava con la soplada discriminación étnica existente en la práctica social, de buena parte de los ecuatorianos; el desconocimiento de los funcionarios y empleados del Programa de otras lenguas que no sean el castellano y la desvaloración y/o desconocimiento de la diversidad cultural que encierra el Ecuador, particularmente en las áreas rurales.

h) Integración vs. sectorialización

Dentro del esfuerzo por elaborar una Estrategia de Desarrollo Social para el Ecuador, trabajo desarrollado por el CONADE/PNUD/UNESCO/UNICEF, 15/ se desarrollan algunas premisas conceptuales-operativas en relación a lo integrado. Allí se define, en primer lugar, lo integrado como efecto sistémico más que como efecto exhaustivo, lo que significa, por un, lado enfatizar efectos globales y sistémicos de la capacidad productiva de los pobres; y, por otro, genere encadenamientos dinámicos y virtuosos de efectos.

La Estrategia mencionada pone como ejemplo de este enfoque a la Red Comunitaria desarrollada por el Ministerio de Bienestar Social y el INNFA (pp.61-62).

La práctica de desarrollo de este postulado muestra que la tradición y rigidez sectorialista característica de los programas sociales en el Ecuador, ha primado sobre la intensionalidad integradora.

### 3. Sugerencias

a) Participación social

Programas y proyectos de acción social que ubiquen a la participación de la comunidad como componente estratégico en la ejecución de los mismos son, sin duda, instrumento de transformación socio-política y cultural que podría permitir abrir caminos para ampliar espacios democráticos, Sin embargo propuestas alternativas de participación que ubiquen únicamente, por razones centrales de la participación, o la falta de ella, a la presencia - o no- de incentivos que emanan de los efectos inmediatos de las acciones; y, que no tomen en consideración las condiciones estructurales de reproducción de los sujetos llamados a ser los agentes centrales de la intervención que inciden en la participación o no, podrían estar destinadas al fracaso.

Para consolidar y reforzar a la Red Comunitaria como programa de pago de la deuda social, hace falta otorgar un papel protagónico mucho mayor a las organizaciones de la comunidad, reconociendo dentro de ellas el nuevo potencial de grupos de base vinculados a iglesias, afinidades étnico-culturales, juventud y mujeres.

i) En lo normativo. Las disposiciones legales de control financiero, deben ampliarse al manejo de recursos por parte de la comunidad y al uso de respaldos que estén a su alcance.

Deben crearse normas para obligar a localizar el gasto de la mayor parte de los rubros del programa en la propias áreas de pobreza urbanas y rurales, a fin de que toda la provisión de insumos, menaje, vajilla, mobiliario, infraestructura, adecuaciones, reparaciones, fabricación de juguetes y uniformes, pago de bonificaciones, etc. se efectúe en un sentido de generación de oportunidades de ingreso y de ocupación para la población asentada en dichos lugares.

Los registros de personería jurídica deben computarizarse, para alcanzar agilidad y para constituir bases de datos.

ii) En lo institucional. Creación de estructuras descentralizadas, con órganos de decisión que tiendan a representar a los diversos actores del programa, incluidas las organizaciones de base de la comunidad.

Será de enorme importancia la existencia de redes comunitarias e institucionales a través de las cuales se pueda canalizar rápidamente recursos de compensación, como alimentos, vituallas, etc.

El órgano estatal de ejecución debe circunscribir su rol a la búsqueda de financiamiento, planeamiento global y evaluación. El resto de funciones debe asumirlas directamente la comunidad, con los suficientes resguardos legales y respaldos financieros.

b) Enfasis en el empleo

Otro enfoque novedoso en torno a la generación de empleo es aquel destinado a generar plazas de trabajo, autofinanciadas y autogestionadas, en las mismas unidades de atención a los niños, mediante la prestación del servicio de cuidado y de preparación de los alimentos por parte de vecinos de la propia comunidad. Los jóvenes de cada barrio, podrían adquirir ocupación permanente entrenándose para este servicio y trabajando luego con o sin apoyo estatal.

c) Sistema de información

Debe crearse un sistema de información sencillo y ágil, destinado a registrar variables e indicadores de impacto del programa en la población.

d) Capacitación

Deben reforzarse sustancialmente los sistemas de capacitación y de comunicación social dentro del programa, en función del mejoramiento de la calidad del servicio.

e) Desarrollar estudios sobre evaluación de impacto

Debe impulsarse lo más pronto posible una evaluación de impacto del programa, para determinar técnicamente los aspectos que deben reforzarse y las condiciones necesarias para su expansión y para la realización de ajustes que lleven a mejorar la calidad del servicio.

#### 4. Perspectivas

El 10 de agosto del presente año asumió la Presidencia de la República el Arq. Sixto Durán Ballén. A los pocos días de este cambio ( 03-09-92), en Cadena de los medios audiovisuales dió a conocer las principales Medidas que comprende el denominado " Plan macroeconómico de estabilización: inicio de la reforma". Tales medidas incluyen, entre otras, una devaluación del 35.5 por ciento, incrementos notables de varios combustibles entre el 120 y 165 por ciento, del gas en más del 321 por ciento, el aumento discriminado de las tarifas de energía eléctrica en porcentajes que van del 25 al 120 por ciento.

Anunció además que en los próximos días enviará al Congreso un conjunto de proyectos de Ley , destacando en primer lugar la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado. Esta afirmación fué ampliada - en la misma ocasión - por el Ministro de Finanzas quien reafirmó la

voluntad de buscar todas las oportunidades de pasar del sector público al privado las actividades que puedan ser manejadas por este último en mejores condiciones tanto de calidad como de precios. Habló además de " nuevos impuestos, de la eliminación de dependencias del sector público, de ampliar la base tributaria e inclusive la del impuesto al valor agregado (IVA) extendiéndola a todos los sectores de la sociedad.

Entre las medidas sociales compensatorias, tanto el Presidente como la Ministra de Bienestar Social, enfatizaron en la ampliación del desayuno y almuerzos escolares para los niños de menores recursos así como en la profundización de programas de servicios comunitarios con la aplicación del sistema de atención y cuidado diario con énfasis en el mejoramiento de la nutrición y la salubridad de los niños; modalidades - como se ha visto a lo largo de este trabajo - comprendidas en el Programa de la Red Comunitaria de Desarrollo Infantil.

En este contexto es comprensible que el Gobierno actual, luego de un análisis de los programas sociales y particularmente de la Red Comunitaria, haya decidido fortalecer y redimensionar este Programa a través del Proyecto "Nutrición Materno- Infantil y Cuidado Diario (Fortalecimiento de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil )", 16/ con particular énfasis en el involucramiento de nuevos ejecutores además de las organizaciones comunales tales como: Organizaciones No Gubernamentales, Municipios, Iglesia.

Por la importancia que reviste este "nuevo" proyecto para el gobierno actual se destaca a continuación los principales objetivos y estrategias:

a) Objetivos

i) Mejorar la calidad de los servicios que se prestan, articulando las modalidades tradicionales y modernas de crianza infantil; optimizando la capacitación, la comunicación social, el monitoreo y la asistencia técnica; elaborando y difundiendo materiales de apoyo; mejorando el entorno físico, dotación de agua segura y la eliminación de desechos.

ii) Mejorar los mecanismos de transferencia de recursos hacia las unidades de atención, optimizando los procedimientos de entrega, eliminando las intermediaciones; simplificando los trámites de emisión de fondos y reporte de gastos; adecuando el manejo de los recursos a las condiciones de los sectores beneficiarios; y, garantizando una idónea utilización de tales recursos.

iii) Incrementar la cobertura de niños atendidos, optimizando la capacidad no utilizada e incorporando otros programas de atención no convencional tendiente a crear un sistema nacional de atención a la infancia alrededor de la Red Comunitaria.

iv) Implantar formas creativas de coordinación interinstitucional desde la base de la población atendida, logrando una atención integral a los niños y familias beneficiadas y el desarrollo comunitario.

v) Articular a la Red Comunitaria los servicios que otorgan los otros proyectos de emergencia propuestos: el de salud, medicamentos, tiendas de abastecimientos, micro crédito, comedores populares y atención a los niños de la calle.

vi) Descentralizar las actividades de gestión y ejecución del programa, mediante procesos de subcontratación con entidades y organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos locales acreditados para dichas actividades.

vii) Optimizar la inversión de los fondos especiales y de cooperación externa existentes en el ámbito de las políticas sociales, orientándolos hacia beneficiarios, localizaciones y servicios comunes.

b) Estrategias

Se propone una nueva forma de manejo de estos programas, en base a una concepción que los unifique, con metodologías adecuadas a las condiciones en las que se desarrollan y entregando progresivamente las responsabilidades a las diferentes instancias de la sociedad civil.

Para esto se plantean estrategias tales como:

Articular los cuatro programas de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil: Programa de Nutrición Infantil y Cuidado Diario el Ministerio de Bienestar Social; Educación Preescolar y Recreación del Ministerio de Educación y Cultura; Nutrición Infantil y Salud Integral del Ministerio de Salud Pública; y, Capacitación Popular del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Para lograrlo, se busca el fortalecimiento de las redes de servicios comunitarios ya existentes, a través de acciones promovidas por el Estado, que convoquen la participación de las organizaciones de base de la comunidad y de otras agrupaciones de la sociedad civil y de gobiernos locales, tales como ONGs y Municipios.

Para ello se optimizará y aprovechará en toda su capacidad instalada, los programas de cobertura masiva dirigidos a la población pobre y situados en los mismos barrios y comunidades donde ésta reside.

Precisamente se parte de la constatación de que los programas sociales han experimentado un avance en lo que se refiere a la incorporación del concepto de focalización de su cobertura hacia la población que realmente necesita, pero, operativamente, aún enfrentan fuertes dificultades de manejo, por los anticuados aparatos administrativos de los Ministerios ejecutores y por el debilitamiento general del Estado, en su presencia y en su convocatoria frente a la población.

De ahí que se propone una estrategia nueva para el manejo de estos programas que permita consolidar la relación entre los principios filosóficos en los que deben inspirarse y la capacidad operativa para el cumplimiento de los objetivos, tendientes a lograr niños y madres mejor alimentados, niños bien cuidados y adecuadamente preparados para la escuela y familias más informadas y activamente participantes en el cuidado de los niños.

En suma, la comparación de los objetivos y estrategias de este "nuevo" proyecto con los diseñados para la Red Comunitaria de Atención a los Niños, muestra que la concepción, metodología y estructura de dicho programa mantiene su validez, obviamente con las correcciones que exige la práctica de su ejecución.

Notas

1/ Carlos Larrea, Pobreza, Necesidades Básicas y Desempleo. Area Urbana del Ecuador, Instituto Nacional de Empleo, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Serie Documentos de Investigación 1, 1990, Quito.

2/ Secretaría General de Planificación del CONADE, Análisis de Coyuntura N.9, feb.1991, Quito, p.8.

3/ Secretaría General de Planificación del CONADE, Plan de Acción Anual para 1992, marzo 1992, p.29. La revista Martes Económico ( 07-07-92:7) comenta la cifra del 6.1% establecida por el INEM, en el sentido que " La limitada expansión observada en la economía y el aumento del malestar social permitirían suponer que las cifras reales deben estar en por lo menos el doble de las estimaciones oficiales, es decir entre el 12 y 14 por ciento".

4/ Secretaría General de Planificación del CONADE, Escenarios Macroeconómicos N.2, mayo 1992, Quito, pp.44 y 41.

5/ Secretaría General de Planificación del CONADE, Análisis de Coyuntura, N.9, feb. 1991, p:8, Quito, 1991.

6/ El Decreto Ejecutivo N.195, Registro Oficial 865 del 14 de noviembre de 1988, crea el Frente Social, integrado por los Ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Recursos Humanos, Bienestar Social y posteriormente la Junta Nacional de la Vivienda.

7/ El Decreto Ejecutivo N.195 , Registro Oficial 865 del 14 de noviembre de 1988, crea el Frente Social, integrado por los Ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Recursos Humanos y Bienestar Social.

8/ Creado mediante Ley N.14, Registro Oficial 132 de 20-02-89.

9/ Las Modalidades No Convencionales de Atención Integral del Niño en edad preescolar, con participación de la familia y la comunidad se establecen en el país en 1978 y se desarrollan con el carácter de proyectos piloto en las áreas urbano marginales de Guayaquil. Las evaluaciones realizadas sobre tales Modalidades identifican básicamente los siguientes elementos: fortalecimiento de las organizaciones de base existente 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; son conceptual y operativamente flexibles; de baja inversión y amplia cobertura; buscan la optimización de los recursos comunitarios existentes; se ejecutan en el medio donde viven y se desarrollan los niños; generan fuentes de ingreso a la comunidad; persiguen que la comunidad adquiera o desarrolle la capacidad técnica y administrativa necesaria como para ejecutar acciones relacionadas con la atención a sus niños; y, pretendieron constituirse en un Programa Nacional, en base a los resultados del Programa Piloto.

10/ Ley 14. Registro Oficial de 20-02-89.

11/ Enfoque que ya se hallaba presente en el Plan de Desarrollo 1980-84 a través del concepto de " grupos focales de desarrollo".

12/ Luis Alberto Beccaria, Seguimiento de las Metas Sociales en los Años 90, Informe Presentado por la Misión del Ecuador, CONADE, junio de 1991.

13/ Buena parte de las apreciaciones, criterios , problemas y perspectivas han sido extraídas del trabajo de Ernesto Delgado realizado para el PREALC.

14/ CONADE, PNUD, UNESCO, UNICEF, Prueba Piloto de una Metodología para la Evaluación del Impacto Social en Proyectos Sociales. Programa Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, Ministerio de Bienestar Social. Prueba diseñada por el Proyecto ECU-89-014 " Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social" y aplicada solamente en los componentes que desarrolla el Ministerio de Bienestar Social.

15/ CONADE/PNUD/UNESCO/UNICEF, Bases fundamentales para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado.

16/ Proyecto aprobado, en principio, por el Frente Social, según información proporcionada por el Secretario Técnico del Frente Social, Ernesto Delgado.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, (1990), Ecuador Estrategia del Sector Social para los Noventa, noviembre 28, Washignton.
- Bustos Gonzalo, (1988), El Gasto Público Social Ecuatoriano y sus Efectos Redistributivos, PUCE-CONUEP, Quito.
- CONADE, (1989), Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, Tomo I, Resumen General, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1991), Seguimiento de las Metas Sociales en los Años 90. Informe presentado por la Misión de Ecuador, Luis Alberto Beccaria, junio, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1991 y 1992), Secretaría General de Planificación, Plan de Acción Anual 1991 y 1992, Quito.
- CONADE, PNUD, UNESCO, UNICEF, MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, (1991), Informe General, Prueba Piloto de Evaluación de Impacto de los Proyectos de Acción del Ministerio de Bienestar Social en el Programa " Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil", Quito, (mimeo).
- CONADE/PNUD/UNESCO/UNICEF, (1991), Bases Fundamentales para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado, Proyecto "Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social, Documento elaborado con la cooperación de la División de Desarrollo Social de CEPAL, junio, Quito.
- CONADE-GTZ, (1992), Ecuador Siglo XXI, Estrategia de desarrollo económico y social, Quito.
- ECUADOR República del, (1992), Presidencia de la República, Consejo Nacional de Desarrollo, Frente Social, Instituto Nacional del Niño, Sistema de Naciones Unidas, Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, La Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio del 90, Quito.
- Ministerio de Bienestar Social, (1989), Frente Social, UNICEF, Sistema y Contenidos de Capacitación para la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, agosto, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1990), Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, Resumen Ejecutivo, Quito, (mimeo).
- \_\_\_\_\_, (1990), Resumen Ejecutivo del Proyecto Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1991), Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, Informe Ejecutivo, Periodo: octubre 1989-junio 1991, Quito, julio, (mimeo).

- \_\_\_\_\_, (1992), Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, Pedro Artiga del R et.al, Marco Conceptual, Quito, (mimeo).
- \_\_\_\_\_, (1992), Pedro Artiga del R et al., Coordinación Interinstitucional de la Red Comunitaria, Quito, enero, (mimeo).
- Ojeda Segovia, Lautaro, (1988), Políticas de Bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador, ILDIS, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1989), Cuellos de Botella de las Políticas Sociales Ecuatorianas. Del Gasto Social a la Inversión Social, FLACSO, Quito.
- \_\_\_\_\_, (1992), Financiamiento, Fondos y Gastos en el sector social ecuatoriano. Documento de consultoría para el Programa Nacional de Economía Solidaria, PRONADES, Quito.
- PREALC, Ernesto Delgado, (1992), Programa "Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil 1987-90" en Ecuador: Políticas para el pago de la deuda social, Proyecto RLA/88/039, julio, Quito. (versión preliminar).
- \_\_\_\_\_, (1992), Lautaro Ojeda Segovia, "Gasto Social, Pobreza y Grupos Sociales " en Ecuador: Políticas para el pago de la deuda social, Proyecto RLSA/88/039, julio, Quito, (versión preliminar).
- Secretaría Técnica del Frente Social, (1992), Proyecto "Nutrición Materno- Infantil y Cuidado Diario" (Fortalecimiento de la Red Comunitaria Para el Desarrollo Infantil), agosto, Quito (borrador para discusión).
- UNICEF, (1991), Mujer y participación en Programas de Desarrollo Social, Quito.

## ANEXO

En el presupuesto especial de la Red Comunitaria para el ejercicio fiscal de 1991, se asignaron las siguientes cifras totales para cada Ministerio del Frente Social:

|                                  |                       |
|----------------------------------|-----------------------|
| * Ministerio de Salud            | s/.13.592'341.000     |
| * Ministerio de Trabajo (SECAP)  | 2.300'000.000         |
| * Ministerio de Educación        | 2.450'000.000         |
| * Ministerio de Bienestar Social | 30.427'236.000        |
|                                  | -----                 |
| <b>T O T A L</b>                 | <b>48.779'577.000</b> |

De acuerdo al tipo de cambio, estaríamos hablando de una asignación que bordeaba los 42'000.000 de dólares USA.

De esa cifra, se estima que un 50% se llegó a ejecutar, es decir una cantidad de 21'000.000 de dólares aproximadamente. De allí, deduciendo los gastos administrativos y los rubros de gasto que no constituyen transferencia neta de recursos a la comunidad, se podría establecer un saldo de 10'000.000 de dólares que sí se llegaron a invertir en rubros como alimentación de los niños, bonificación a madres cuidadoras, adecuaciones y equipamiento de los hogares comunitarios, es decir que constituyeron la transferencia que se buscaba.

Esa cantidad dividida para las 60.000 familias que estarían participando en el programa, nos da un promedio aproximado de 167 dólares de transferencia anual por familia.