

**FLACSO**

**CUELLOS DE BOTELLA DE LAS  
POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS  
DEL GASTO SOCIAL A LA INVERSIÓN SOCIAL  
POR LAUTARO OJEDA SEGOVIA**



**FLACSO  
SEDE ECUADOR**

CUELLOS DE BOTELLA DE LAS  
POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS  
DEL GASTO SOCIAL A LA INVERSIÓN SOCIAL  
POR LAUTARO OJEDA SEGOVIA

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede Ecuador

Código PS-01-FLACSO-E89  
Fecha: Abril, 1989  
Quito - Ecuador

**CUELLOS DE BOTELLA DE LAS  
POLÍTICAS SOCIALES ECUATORIANAS  
DEL GASTO SOCIAL A LA INVERSIÓN SOCIAL**

**POR LAUTARO OJEDA SEGOVIA**

## INDICE

	<u>Pág</u>
. PRESENTACION _ _ _ _ _	3
. PROLOGO_ _ _ _ _	7
I. INTRODUCCION _ _ _ _ _	10
II. COMPLEJIDAD DEL TEMA _ _ _ _ _	12
III. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO_ _ _ _ _	16
IV. DILEMAS Y CUELLOS DE BOTELLA DE LAS POLITICAS SOCIALES_ _ _ _ _	18
V. CONCLUSIONES _ _ _ _ _	40
NOTAS_ _ _ _ _	47
BIBLIOGRAFIA _ _ _ _ _	50

## PRESENTACION

La Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, desarrolla un conjunto de actividades en el campo de la docencia de post-grado, investigación y cooperación técnica, en el marco de su programación para el período 1989-1991. Desde el Area de Cooperación Técnica de FLACSO, procura incorporar un componente de programación institucional que contribuya a la reflexión para la acción, en temas que interesan particularmente al país Sede. El Documento que aquí presenta es producto del trabajo que el Area de Cooperación Técnica ha iniciado recientemente en torno al tema de las políticas sociales.

En efecto, gran parte de las actividades del Area de Cooperación Técnica a partir de este año, se concentra en un campo de fundamental importancia, cual es, el tema de las políticas sociales. Se trata de desarrollar, desde FLACSO, líneas de reflexión orientadas a contribuir al debate en torno a un tema de profundo interés para el Ecuador, dados los desafíos mediatos e inmediatos que el país Sede confronta para la elaboración de alternativas de política en el ámbito de lo social, como sustento de un proyecto transformador.

El Documento sobre los "Cuellos de Botella de las Políticas Sociales", nació de una inquietud compartida a lo interno de la Sede, acerca de la necesidad de plantear una reflexión institucional capaz de contribuir a alimentar la reflexión y el debate entre todos aquellos que, desde distintos quehaceres y ópticas, están involucrados en el tratamiento del tema. Todos quienes hacemos FLACSO sentimos que no podemos permanecer ajenos a la necesidad de contribuir a la reflexión para la acción, en un momento en que lo social se torna fundamental como eje articulador de un proyecto de cambio.

El Documento con que iniciamos la Serie FLACSO-Debate ha sido preparado por Lautaro Djeda Segovia, Coordinador del Area de Cooperación Técnica de la Sede. Representa, además, un trabajo en cuya preparación han participado como interlocutores activos todos los miembros de la planta académica de FLACSO. Constituye, por lo tanto, el resultado de un verdadero trabajo de equipo. Varias versiones fueron discutidas internamente por todos los miembros del equipo, que representan una rica gama disciplinar, y diversidad de enfoques y perspectivas. Los resultados de estas reuniones de discusión interna del documento han contribuido, estoy segura, a enriquecer las reflexiones del autor.

Conviene, en todo caso, señalar que el trabajo que aquí presentamos es, por diseño, un documento que contiene una reflexión general e inicial acerca del tema. No pretende ser una reflexión "acabada". Por el contrario, se trata de plantear una primera propuesta de abordaje acerca de los cuellos de botella de las políticas sociales como tema de reflexión que, sin duda, deberá y será enriquecida con las reflexiones que surjan del debate que esperamos generar. Ni el autor, ni la Sede, pretenden plantear "respuestas" o "soluciones". La intención es mucho más modesta, pero no por ello menos importante. Queremos, simplemente, contribuir a alimentar un debate necesario. Sin duda, los "cuellos de botella" que el Documento identifica pueden ser ampliados, afinados y profundizados. El Documento contiene, sin embargo, un planteamiento claro y sin concesiones acerca de algunos de los principales temas y problemas que consideramos deben ser tomados en cuenta al pensar en el diseño de una política social alternativa y eficaz en el Ecuador de hoy.

También cabe señalar que el Documento alude a una serie de nociones, conceptos, enfoques y perspectivas que son -y deben ser- objeto de debate. De allí la cautela con que se manejan a lo largo del texto. Se trata, en efecto, de un Documento que reco-

noce la complejidad del tema que aborda, y que no intenta ni pretende -ni puede- adoptar una postura doctrinal o política determinada. En este sentido es un documento abierto. Lo es, también, en su carácter de reflexión tentativa e inicial. Representa el ánimo de una entidad académica consciente de la necesidad de ofrecer una contribución concreta e independiente al debate en torno a la naturaleza de la política social. Como tal, constituye la primera entrega de una serie que contendrá aportes sucesivos en el ámbito de las políticas sociales. Futuras entregas de la Serie contendrán, seguramente, algunos "cuellos" adicionales, y/o el desarrollo específico de determinados cuellos de botella que aquí se plantean de manera preliminar, planteados en forma general e inicial, pero que merecen una profundización posterior. En todo caso, el Documento no tendría sentido de no concitar discusión y debate en torno a los planteamientos que contiene. De ello están conscientes el autor y la Facultad.

Cabe destacar que el autor combina una trayectoria por demás pertinente al tratamiento del tema, ya que Lautaro Ojeda es un profesional con vasta experiencia en la gestión pública y de planificación en el ámbito de las políticas sociales; a ello se añade una amplia trayectoria en el ámbito universitario y académico, como profesor e investigador. Pienso que esto le da particular interés al Documento que aquí presentamos.

El contenido del Documento se nutre de material de entrevistas con algunos funcionarios de amplia trayectoria en el sector público, que escogieron no ser identificados públicamente. A ellos, nuestro agradecimiento por la valiosa colaboración prestada al autor en la identificación de temas y problemas que a pesar de su importancia no suelen ser mencionados abiertamente y públicamente. Quiero dejar constancia, asimismo, de mi agradecimiento personal a la planta académica de la Sede, por la seriedad, solidaridad, compañerismo y espíritu institucional con que

confrontaron la tarea de contribuir a la elaboración de este Documento. Esta dimensión de compromiso institucional está implícita a lo largo del trabajo del Profesor Ojeda, y queremos que así lo entiendan los lectores, teniendo en cuenta que la planta académica de FLACSO está conformada por profesionales de distintas especializaciones, que son portadores, además, de distintas perspectivas teóricas, a pesar de lo cual, impulsaron y estimularon al autor en el proceso de elaboración de este trabajo, como si se tratara de un documento propio, aunque a título individual no concuerden necesariamente con algunos aspectos relativos a la premisas y conclusiones tentativas que plantea.

Esperamos que esta primera entrega de la Serie FLACSO-Debate estimule la discusión, la provoque y la anime. Esperamos que contribuya a promover espacios constructivos para la confrontación de una problemática cuya complejidad requiere un esfuerzo colectivo, de generación de las nuevas preguntas necesarias para identificar las condiciones conducentes al encuentro de caminos alternativos para ir transitando, de manera creativa y eficaz, de la concepción de lo social como gasto a la concepción de lo social como inversión.

Amparo Menéndez-Carrión  
Directora

## PROLOGO

Desde hace aproximadamente quince años, de manera casi obsesiva he buscado espacios académicos en los cuales pueda desarrollar la problemática de las políticas sociales. Posiblemente los argumentos presentados para su justificación, el incipiente avance de las mismas políticas y programas sociales, así como la ausencia de un status epistemológico que legitime tal problemática en el ámbito de las ciencias sociales ecuatorianas, impidieron que esta preocupación se concrete.

Dos hechos a mi parecer fundamentales abren promisorias perspectivas al análisis académico de las políticas sociales, desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador: las graves consecuencias sociales y económicas que pone de manifiesto la crisis, y la búsqueda de formas creativas de expresión del conocimiento social comprometido con el "aquí y ahora" de la realidad ecuatoriana.

No ha sido fácil optar por esta línea de trabajo, tradicionalmente ubicada en el ámbito del asistencialismo o bien en el que justifica los efectos "perversos" de determinadas políticas económicas.

Algunos borradores fueron paciente y diligentemente analizados y criticados por el equipo de académicos de la FLACSO, y en especial, por la Directora, a quienes agradezco profundamente. Sin esta intervención esclarecedora no hubiera sido posible llegar a término el proyecto inicial.

El documento que tienen en sus manos es una auténtica "provocación" para el diálogo y la discusión, y está dirigido a quienes se hallan involucrados directa o indirectamente en la gestión y aplicación de las políticas sociales. Espero, por lo mismo,

que los temas planteados se debatan en los espacios democráticos del Estado, en las organizaciones de base, en los partidos políticos, en los centros académicos y todos aquellos grupos interesados en el desarrollo social del Ecuador.

Las críticas y aportes serán bienvenidos.

El autor

Lautaro Ojeda Segovia, ecuatoriano, es Coordinador del Area de Cooperación Técnica de la Sede Ecuador de FLACSO. Obtuvo diplomas de posgrado en Derecho y Filosofía de la Universidad Católica de Quito y en Sociología de la Universidad de Lovaina en Bélgica. Ejerce actividades docentes en la Universidad Central del Ecuador en Comunicación Social y en la Universidad Católica de Quito en Ciencias Humanas y Derecho. Sus temas de especialización docente son: Metodología de la Investigación Científica, Políticas Sociales, y Sociología Política. Fue Coordinador de Política de Bienestar Social del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), asesor de la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), y miembro de varios centros de investigación, entre ellos del Centro de Investigación y Estudios Económicos y Sociales (CIESE) del que fue Director Ejecutivo; fue Consejero Provincial de Pichincha. Ha sido consultor internacional de la OIT, UNICEF, de la Campaña Mundial Contra el Hambre, CMCH/AD/FAO, de UNESCO y del Fondo de Población de Naciones Unidas. Es autor de Mecanismos y articulaciones del Caudillismo Velasquista, publicado por la Junta Nacional de Planificación; Evaluación de los proyectos de la Campaña Mundial Contra el Hambre en el Ecuador, publicado por FAO/Roma; Protección y rehabilitación de menores en Ecuador: diagnóstico y propuestas, publicado por CONADE en 1985. ILDIS Política de Bienestar Social y Promoción Popular, artículos sobre políticas de infancia.

## I. Introducción

Las políticas sociales están llamadas a desempeñar un papel central en el mantenimiento, orientación y reproducción de la fuerza de trabajo, a través de la asignación de recursos presupuestarios, de la orientación del gasto público y del producto social, y de la aplicación de medidas y programas compensatorios de las políticas económicas de ajuste, todo ello con miras a favorecer a los sectores sociales de menores recursos.

La agudización del deterioro del nivel y calidad de vida de la gran mayoría de la población ecuatoriana en la presente década alerta, precisamente, hacia la necesidad de confrontar el tema.

El propósito de este trabajo es contribuir a la realización de un debate necesario acerca de las políticas sociales. El tema se aborda a partir de un esquema simple de definición de los principales tipos de problemas que el Estado y la sociedad ecuatoriana confrontan actualmente. Los planteamos como "cuellos de botella" porque constituyen nudos conflictivos que concentran y envuelven determinados factores políticos, legales, administrativos e incluso conceptuales, que tienden a obstaculizar las propuestas de innovación o cambio, en la direccionalidad o práctica que el aparato Estatal pretenda llevar a cabo para enfrentar, en forma racional y eficiente, los retos que se plantea.

Los indicadores relativos a la situación de los grupos más vulnerables de la población ecuatoriana demuestran la gravedad y amplitud de la crisis económica y social. El empleo, los salarios, la nutrición, el trabajo infantil, el gasto social pueden ilustrar el estado crítico en que se desenvuelve la vida de los sectores más vulnerables socioeconómicamente. Por ejemplo:

- La tasa de ~~desocupación~~ abierta que no llegaba al 6% de la Población Económicamente Activa (PEA) en los años sesenta, actualmente supera el 13 por ciento. Añádase la subutilización de entre el 50 y 60 por ciento de la PEA que, por razones de índole estructural, guarda relación con el patrón tradicional de desarrollo y acumulación económica del Ecuador (Pareja, 1988: 164).
- El porcentaje de la PEA que tiene un ingreso inferior al costo de la canasta familiar, pasa del 68.7% en 1975 al 84.5% en 1985 (MBS, 1989: 6).
- En 1975 la remuneración promedio era de 2.409 sucres y el costo de la canasta familiar era de 4.304 sucres; es decir, dicha remuneración cubría el 57% de la canasta. En 1984 la remuneración promedio de 8.563 sucres permitió cubrir solamente el 42% de la canasta familiar que tuvo un costo de 20.235 sucres (Ibid).
- El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en 1987 fue muy similar al de 1975, lo que en términos reales significa que la capacidad de adquisición de bienes y servicios ha involucionado a los niveles existentes 11 años atrás (Pareja, 1988: 163).
- La prevalencia de desnutrición en menores de cinco años se presentó así en 1986: 623.241 niños padecían desnutrición crónica; 423.108 niños, desnutrición global; y, 50.465 niños desnutrición aguda, es decir, que estaban en riesgo de morir (Freire, 1988: 37).
- La producción de alimentos dirigidos a abastecer el mercado interno experimentó durante el quinquenio 1976-1980 un crecimiento de 16.5% que se agrava en los años 1981-1985 en

que declina a menos 23%? (UNICEF-Ecuador, 1988: 26).

- Los gastos sociales del sector público han descendido sensiblemente desde inicios de los 80'. Mientras en 1980 los gastos sociales(1) ascendían a 43.7% del presupuesto nacional, en 1986 representaron el 31%, siendo el caso más notorio de descenso relativo el de educación que en 1980 dispuso del 33 por ciento del presupuesto nacional, mientras que para 1985 bajó al 22.8% (Santos, 1987: 33).
- Aproximadamente un millón de menores de 15 años trabajan en la ciudad como vendedores ambulantes, lustrabotas y ayudantes en la construcción y, en el campo, en labores agrícolas y artesanales, cuidado de ganado, en condiciones de alta precariedad (MBS, 1989: 7).

Los indicadores aquí mencionados a manera de ejemplo, muestran una caída generalizada de la calidad de vida de la mayoría de la población ecuatoriana. Plantean, asimismo, la necesidad de poner en debate reflexiones más amplias y generales sobre el contenido, controversias y problemas en torno al tema de las políticas sociales en el Ecuador.

## II. Complejidad del tema

Hasta la crisis de los 80' la preocupación teórico-metodológica sobre las políticas sociales en el Ecuador se desarrolló: a) alrededor de los sectores sociales "tradicionales" (salud y educación); y, b) dentro de una perspectiva de carácter eminentemente descriptivo y sectorial.

Fue en los albores de la presente década, y particularmente en los dos últimos años, cuando comienzan a aparecer reflexiones referentes al conjunto de las políticas sociales ecuatorianas.

Jácome (1985) y Ojeda (1988) han planteado análisis estrechamente relacionados con la planificación social nacional, de índole sectorial. Por su parte otros autores, entre ellos, Santos (1987), Mancero (1988) y Pachano (1988) han realizado esfuerzos por enmarcar y analizar las políticas sociales dentro de una perspectiva global. Particularmente Mancero (1988), intenta relacionar las políticas sociales con temas tales como crisis, democracia, reformismo, modernización del Estado, soberanía popular, racionalidad política, ideología de la crisis, y políticas estatales en general.

Finalmente entidades como la Secretaría General de Planificación, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA); y organismos internacionales como UNICEF, y Fundaciones como la Friedrich Ebert (ILDIS), desde diferentes enfoques, han tratado la problemática de las políticas sociales dentro de perspectivas globales, aunque de manera esporádica e insuficiente para disponer de elementos que permitan explicitar posiciones teóricas o tomas de postura definidas(2).

A pesar de los trabajos mencionados las contribuciones teóricas y analíticas sobre la política social como conjunto son exigüas, lo cual puede atribuirse en gran medida, al contenido que generalmente se otorga a lo "social" como una esfera específica, discusión que consideramos pertinente por su estrecha relación con el contenido y alcance del tema. Detengámonos un momento en este punto.

Rolando Franco (1983) analiza las principales connotaciones y usos de los términos "social" y "política social", en referencia a las "grandes controversias" existentes. Las interpretaciones, siguiendo a Franco, podrían agruparse básicamente en dos tipos: unas de índole global, que consideran "lo social" como perteneciente a la colectividad en su conjunto; en este sentido,

"lo económico" sería parte de "lo social"; y otras, de tipo restringido, según las cuales "lo social" se contrapone a "lo económico" como concepto particular, referido a niveles de vida.

Si se adoptan estas interpretaciones como fundamento conceptual de la política social, dentro del primer grupo ("lo social" ligado al sistema global) el alcance y los objetivos de la política social se centrarían en la innovación y el cambio económico-social, expresados, por ejemplo, en la reforma agraria, tributaria, urbana, etc. En otras palabras, la política social se constituiría en instrumento de transformación de la sociedad. En cambio, el concepto de política social que se basa en la concepción de "lo social" como tipo especial de política, se asimila al bienestar humano, reduciéndose a la sumatoria de varios sectores sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, recreación, etc.). La planificación ecuatoriana de políticas sociales ha tendido a enmarcarse dentro de la segunda concepción mencionada.

Otro tipo de acercamiento hacia las principales nociones de política social existentes permite encontrar, además, problemas de carácter ideológico-político que explicarían, en última instancia, las diferentes (y hasta contradictorias) nociones existentes. Solari, por ejemplo, en base a las exposiciones realizadas en el Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe(3), plantea que las políticas sociales son "formas de enfrentar las injusticias y las graves tensiones sociales que producen las transformaciones y necesidades de la acumulación capitalista, no para cambiar el sistema sino para defenderlo de sus peores consecuencias y por último para justificarlo" (Solari, 1982: 4). Dentro de la misma perspectiva, Graciarena (1982), considera la política social como medida paliatoria, correctiva de los efectos "malignos" generados por el crecimiento capitalista. Titmuss (1981), en cambio, atri-

buye a la política social la función de redistribución. Hay quienes van más allá al asignar a la política social una función estrictamente ideológica, como elemento que se incorpora al discurso político y al lenguaje interpretativo de la clase dominante, que es lenguaje que legitima la gestión del Estado.(4)

Para efectos del presente trabajo se entenderá por política social, el conjunto de acciones públicas o privadas, orientadas a la reproducción de la fuerza de trabajo, a la asignación y distribución del gasto e inversión, particularmente público, en procura de condiciones de bienestar de los sectores más vulnerables o socioeconómicamente precarios de la sociedad.

Partimos, además, de las premisas siguientes:

1. Posturas simplistas que conciben al Estado como mero instrumento de dominación, y le "reprochan" ser causante de una situación económica y social determinada, carecen de validez analítica y operativa.
2. Posturas de "eximir de culpabilidad" al Estado por las condiciones socioeconómicas imperantes internamente, dadas las condiciones externas que restringen sus posibilidades de acción para enfrentar sus responsabilidades básicas en el ámbito de las políticas sociales, no son sostenibles.
3. Existe una dinámica de interacción mutua entre Estado, sociedad civil y condicionamientos externos, con diversos grados de incidencia. Ello sugiere la complejidad de las articulaciones que intervienen en el diseño de políticas sociales, así como la importancia de las responsabilidades compartidas, no sólo en la causalidad, sino en la búsqueda de alternativas.

4. "La crisis" no es causa final del problema social, pero pone de manifiesto de manera más dramática el papel que tienen los actores políticos y sociales en ella. La crisis ha profundizado y quizá llevado al límite determinadas contradicciones existentes entre el Estado y la sociedad civil, pero no las ha generado.

Ello significa que, en coyunturas de crisis como la que el Ecuador actualmente enfrenta, se requiere el surgimiento de alternativas novedosas para el manejo de dimensiones coyunturales o estructurales de la crisis. En este sentido, el rol de una política social alternativa se torna de crucial importancia.

### III. Contenido y alcance del documento

En este documento se identifican siete dilemas y "cuellos de botella" de las políticas sociales en el Ecuador. Se trata, de problemas pasibles de confrontación de existir la decisión política y compromiso societal de confrontarlos, aunque su solución implica la visualización de tiempos y ritmos diferentes, de acuerdo a la naturaleza y magnitud de los mismos.

En algunos casos se ilustran dilemas y contradicciones con ejemplos a fin de mostrar, concretamente, la forma en que se manifiestan. Se procura, además, señalar "zonas grises" que requieren ser dilucidadas y, al mismo tiempo, sugerir aspectos "clave" de los conflictos a los que tales "cuellos" remiten. Se plantean algunos interrogantes que sirven de guía para la búsqueda de "salidas". Finalmente, se puntualiza algunas conclusiones preliminares en torno a las políticas sociales y económicas, la reestructuración del aparato estatal y la cooperación técnica.

Por consiguiente este es un documento de trabajo que no pre-

tende ni puede ser una contribución definitiva, sino que se presenta como un primer aporte a un debate que requiere ser planteado e iniciado para que, instituciones y personas preocupadas por los desafíos de la política social en Ecuador, contribuyan a alimentarlo, como base de reflexión necesaria para el diseño de una política social alternativa.

#### IV. Dilemas y Cuellos de Botella de la Política Social

##### Política-económica y política-social: ¿integración, subordinación o cooperación?

En América Latina, tanto en los planteamientos teóricos, como en la praxis, ha predominado la tendencia a separar la política económica de la política social, subordinando la última a los dictados de la primera, y a considerar que la política social es la responsable exclusiva de atender los aspectos relativos a la "equidad" (CEPAL, Equidad y Política Social, 1987, 7).

La trayectoria de la planificación ecuatoriana revela que las políticas sociales han sido tratadas en general como aspecto dependiente de la planificación económica, e incluso de carácter "residual"(5). Esto no significa necesariamente que su participación en la distribución real de los recursos públicos, haya sido igualmente residual, especialmente en los ámbitos de salud y educación(6).

La relación, y más aún, la "integración" entre las políticas económicas y sociales plantea problemas que van desde el ámbito teórico (por ejemplo, la comprensión de lo "social" y lo "económico") a la práctica (cómo entender operativamente las fronteras que las separan). Dentro de la gama de problemas que se discuten sobre esa relación, no han faltado esfuerzos provenientes especialmente de Naciones Unidas, en miras a la articulación de las políticas y programas económicos y sociales, a través del conocido "enfoque unificado de desarrollo" (ver M. Wolfe, 1982).

Este planteamiento ha vuelto a renacer en el ámbito del sector público ecuatoriano. Es oportuno recordar, por lo tanto, las conclusiones a las que llegaron las evaluaciones de expertos y organismos de Naciones Unidas sobre el tema, a fin de contribuir

a un debate que tome en cuenta las experiencias pasadas, especialmente de otros países de América Latina.

Un estudio exhaustivo sobre el "enfoque unificado" realizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), concluye que "El enfoque unificado no es sólo una clara expresión de una utopía burocrática, sino que pese a su nombre, es una utopía por agregación de objetivos..." (1981: 621), agregando que tal enfoque propone una "ciencia social unificada" que no existe actualmente y que solo podría ser construida sobre determinados postulados filosóficos, tarea de imposible confrontación dada la vigencia de una serie de discrepancias filosófico-políticas inevitables, por lo que la única base posible de un enfoque unificado, -una filosofía común- está descartada de partida. Esta conclusión es ratificada por Marshall Wolfe (1982: 48) quien considera que el enfoque unificado fue una expectativa que si alguna vez se cumplió, ha sido en forma mínima y con carácter de "proyecto piloto". Desde el punto de vista teórico, afirma el mismo autor, el enfoque unificado no logró realizar una elección fundamentada entre las teorías ya existentes, ni tampoco elaborar una teoría original.

Sin duda, la separación entre políticas económicas y sociales, en última instancia, es una falsa dicotomía en razón que las políticas sociales surgen dentro del propósito de compensar los efectos no deseados de las políticas económicas y adquieren mayor relevancia, paradójicamente, en épocas de auge. Así lo demuestran, por ejemplo, los montos asignados en Ecuador a los presupuestos de los sectores sociales en la época del auge bananero y, especialmente, en la del boom petrolero; pero también en épocas de crisis, a través de tímidos programas referidos a la pobreza. Claro que, a diferencia de las épocas de auge, en las épocas de crisis tanto la escasez de recursos económicos como el aumento de la demanda de empleo, salarios y servicios vuelve más

evidente el "conflicto" entre la política social y las políticas macroeconómicas que son, en última instancia, las que informan las verdaderas decisiones sobre condiciones de vida, a través de las medidas que implican en el ámbito salarial, de empleo, etc.

Con respecto al tema de la articulación real y la articulación "posible y deseable" de las políticas sociales y económicas, cabe la confrontación de una serie de dilemas, entre ellos, los siguientes:

- ¿Cuáles son los límites reales, posibles y deseables entre las políticas económicas y las sociales? ¿De acuerdo a qué criterios pueden llegar a establecerse dichos límites o fronteras?
- ¿Es posible y conveniente desarrollar una política social en forma: a) independiente, b) integrada o c) subordinada a la política económica? ¿De acuerdo a qué parámetros?
- ¿Es viable una política social que no afecte las variables macroeconómicas y de crecimiento del producto de la economía? Y si lo es, ¿qué tipo de efectos o consecuencias se producirán para las personas, el empleo y los salarios?
- ¿Qué tipo de futuro se está trazando para la sociedad ecuatoriana si más del 50% de la población se encuentra ajena a condiciones mínimamente adecuadas de subsistencia?

Sin incurrir en la pretensión de responder a este tipo de inquietudes es posible y necesario anotar algunas "pistas de arranque" o "de llegada" en la búsqueda de alternativas para su confrontación:

1. En situaciones de crisis, el desafío radica en impulsar, en todos los sectores sociales, actitudes conducentes a acos-

tumbrarse a convivir y compartir la escasez durante un período prolongado de tiempo (Bustelo 1988). El grueso de la responsabilidad, si la meta es la equidad, recae en los sectores de mayor acceso a los escasos recursos disponibles.

2. Se impone por parte del Estado, una seria reflexión sobre el contenido y modalidades de la política económica y social, que considere la posibilidad de aplicar mecanismos concretos de convocatoria a distintos sectores económicos y sociales, dispuestos a la búsqueda de modalidades concertadas de confrontación conjunta y solidaria de la crisis.
3. Se requiere una reorientación efectiva del gasto público hacia objetivos sociales. En este sentido sería conveniente una reflexión detenida acerca del proceso mismo de aplicación de modelos de protección y rehabilitación social existentes, con miras a evaluar sus costos reales en relación a la eficiencia o no de los servicios que prestan.
4. Es necesario, asimismo, confrontar la tarea de elaborar alternativas a la práctica del "universalismo" en los servicios sociales, pensando en nuevas soluciones que lleguen más a los que tienen menos, a efectos de provocar impactos verdaderos en las condiciones de estos sectores, y lograr una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis (ILPES, Quito, 1988: 14).

Estos son sólo ejemplos del tipo de "pistas de arranque y de llegada" que sugieren los dilemas puntualizados. Desde luego, existen experiencias en otros países de América Latina en el diseño y ejecución de políticas sociales, que merecen ser difundidas y discutidas a la luz de la experiencia ecuatoriana. Dichas experiencias deben constituir un referente en la búsqueda de

pistas y caminos para la confrontación del dilema de cómo diseñar una política social consistente y eficaz tendiente a la redistribución de la escasez, y a la generación de mecanismos de soporte para los sectores de condiciones socioeconómicas más precarias en tiempos de crisis.

Ampliación de la brecha entre la asignación de recursos estatales a los sectores sociales y la creciente demanda de políticas, programas y servicios sociales

La crisis económica, profundizada durante la primera mitad de los años ochenta y manifestada básicamente en recesión económica, crecimiento del desempleo abierto y subempleo, deuda impagable y agotamiento del patrón concentrador de la propiedad y el ingreso característico del modelo tradicional de desarrollo económico, (Pareja, 1988) ha incidido en el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población ecuatoriana. Sin duda, las políticas de ajuste y estabilización aplicadas, y la reducción del gasto social, han repercutido negativamente en los sectores socioeconómicos más vulnerables(7).

Existen múltiples estudios con respecto a la profundidad y repercusión económica de la crisis, especialmente en relación a la deuda externa. Tampoco han faltado foros académicos y de debate político sobre el tema. Ante ello, contrasta la exigüedad de estudios y foros con respecto al alcance de los efectos sociales de la crisis, especialmente en relación a las implicaciones de la demanda social hacia el Estado y la sociedad civil, generada por la crisis.

Un examen somero de la bibliografía sobre el tema y el seguimiento preliminar de la práctica estatal en el ámbito social en la última década, permite la identificación de las siguientes áreas-problema:

- La reducción del gasto público social en esta década es clara. En apenas seis años ha descendido casi en una tercera parte de la participación en el presupuesto del Estado: mientras en 1980 el 43.7% del gasto público estuvo destinado a los sectores sociales, en 1986 se les asignó 31.15 por ciento. (Santos, 1987: 33)
- La preocupación básica del gasto social se ha centrado en la cobertura de servicios, más no en la calidad de los mismos. Aún así, los indicadores de cobertura están muy lejos de ser aceptables. Por ejemplo, según el Ministerio de Bienestar Social (1989: 9) el sistema institucional de protección y atención al menor, cubre solo el 1.12% de la población infantil en riesgo. Otro ejemplo en el campo de la salud infantil: las consultas médicas en 1987, para los menores de 1 a 5 años llegaron solamente al 7.06%. (Ibid)
- Se advierte además un bajo nivel técnico-operativo especialmente en el uso de métodos actualizados de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y servicios sociales.
- Carencia de aprovechamiento pleno de la capacidad instalada Algunas instituciones utilizan una mínima parte de sus instalaciones, equipos y recursos humanos. Así lo muestra, por ejemplo, la evaluación realizada en 1986 por el INNFA para sus Centros de protección y rehabilitación física. (Informe interno).
- Baja productividad social. La entrega del servicio por parte del Estado se hace, generalmente, sin considerar el costo comparativo en relación con servicios o programas alternativos que se desarrollan en el sector privado sin finalidad de lucro e, incluso, en el sector empresarial.

- Sectorialización y atomización de servicios. La tendencia imperante es el establecimiento de ámbitos de acción a la manera de "feudos" institucionales, con lo cual se limitan las posibilidades de articulación y desarrollo interinstitucional, en torno a programas "integrales" o "multisectoriales".
- Exceso de regulaciones legales y burocráticas que asfixian el funcionamiento del aparato estatal(8), por un lado, y por otro, ausencia de legislación y reglamentación para el funcionamiento de una buena parte de organismos y servicios sociales, o existencia de regulaciones anacrónicas no compatibles con la realidad actual.
- Demora excesiva en el "recorrido" del gasto social, así como reducción significativa de los recursos asignados desde que la fuente los asigna hasta que llegan al beneficiario. El tiempo que transcurre entre la asignación de recursos destinados al área social suele ser excesivo, con el riesgo consiguiente de anacronismo e inoportunidad del gasto, especialmente si las necesidades que los justificaban han cambiado.
- Adicionalmente, el grado de complejidad burocrática que encierra la tramitación de egresos y partidas en entidades del sector público, en general, y en las del ámbito social, en particular, tiende a incidir en el monto final de los recursos que se entrega al beneficiario. En este sentido, es posible que las diferentes instancias intermedias de gestión absorban, para sí, buena parte de los recursos originalmente asignados.

A estas áreas-problema cabe agregar, la ausencia de un organismo rector de las políticas sociales, con la fuerza legal y

política necesaria para definir y coordinar políticas y programas intersectoriales. El recientemente creado Frente Social(9), estaría llamado a cumplir esta tarea, ya que se le asigna la "permanente responsabilidad de diseñar y ejecutar los programas necesarios, para solucionar oportunamente los problemas más agudos de la sociedad ecuatoriana", así como el manejo del Fondo de Desarrollo Social, principal fuente de financiamiento del Frente Social. El corto tiempo de vida de este Frente (tres meses) impide expresar criterios sobre su viabilidad. En todo caso, experiencias similares en otros países de América Latina, ponen una nota de cautela con respecto a su posible eficacia, de no atenderse el punto crítico de su articulación efectiva con las instancias encargadas del manejo de los recursos financieros del Estado.

Los elementos anotados configuran un espectro global de la situación del aparato estatal, en lo que a política social se refiere, tomando la década del 80 como marco de referencia. Se limitan a señalar algunos puntos "claves" cuyo planteamiento no puede estar ausente en la discusión de propuestas alternativas de política social.

La brecha entre la demanda de programas y servicios sociales y la oferta estatal tiende a profundizarse ante la insuficiente capacidad de respuesta del aparato estatal, y por el crecimiento dramático de la demanda real, no sólo de los sectores más precarios, sino incluso de los sectores medios. Ciertamente, los sectores populares y algunas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONGs) han desarrollado y desarrollan respuestas creativas a la vulnerabilidad socioeconómica. Estas respuestas tienen un doble carácter -más allá de la voluntad del oferente-: satisfacer, al momento, la necesidad (inmediata) y, su potencial conveniencia, desde la perspectiva del aparato estatal, como "ahorro" o traslado de su responsabilidad para con los sectores más afectados por la crisis. Este es un tema que no puede ser

ignorado al pensar en el diseño de una política social alternativa.

Esto sugiere, además, la necesidad de evaluar las implicaciones de las relaciones entre el Estado -como ente regulador, coordinador y evaluador- con otros sectores que desarrollan actividades en el ámbito de lo social, desde el ámbito privado como por ejemplo, el sector comercial (particularmente importante en salud y vivienda); el voluntariado, tradicionalmente asociado a la política social; y la propia familia, con sus relaciones de parentesco, amistad y vecindad que desarrollan redes informales de solidaridad y apoyo.

Sugiere, también, la necesidad de reorientar la política social para fortalecer el papel coordinador y regulador del sector público, combinando el potencial de las relaciones de solidaridad que los sectores más vulnerables de la población desarrollan para confrontar sus condiciones de precariedad, con la libertad de iniciativa y la promoción de formas de organización voluntaria, y posibilite el enfrentamiento solidario de la brecha entre demanda del servicios y capacidad de respuesta estatal.(10)

¿Gasto social como "carga" o como mecanismo productivo para la reproducción y apoyo de los recursos humanos?

En situaciones de crisis los recursos económicos disponibles son más escasos, obviamente, que en otras épocas. En tales condiciones parece "natural" para algunos sectores que el gasto social deba reducirse y "recortarse". Los presupuestos del Estado ecuatoriano en la década del ochenta han asumido ésta lógica. En efecto, mientras para 1980, el 43.7% del Presupuesto General del Estado estuvo destinado a los sectores sociales, para 1986 apenas correspondió el 31.15%. Este decrecimiento se agudizó en el período 1985-1987 en el orden del 3.5%, siendo los más afectados

los sectores de Educación (que decreció en 4%) y Salud (en 3.6%) en promedio anual para aquel período.(11)

No cabe duda que entre las múltiples interpretaciones que podrían darse a estas reducciones, está aquella concepción economicista que considera que el gasto social es una carga que debe soportar la economía, una "distracción" poco justificable de los limitados recursos del Estado. A quienes se adscriben a interpretaciones de esta índole, se debe plantear la pregunta siguiente: ¿hasta qué punto es posible reducir el gasto social sin afectar la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo?. ¿Hasta que punto es sostenible un aparato productivo que no reconoce como inversión el gasto social? Concepciones como la indicada no son sostenibles en su propia lógica, menos aún si se agrega a ella una justificación teleológica, es decir, de la finalidad última de cualquier política.

Cabe cuestionar, entonces, no sólo las concepciones del gasto social como carga sino aquellas que conciben el gasto social como ajeno al ámbito productivo, dadas las perspectivas de retorno económico que representan las inversiones en capital humano en el ámbito de la salud, nutrición, educación, empleo, etc. Un cambio de la concepción de lo social como gasto a lo social como inversión, permitiría enmarcar más adecuadamente el diseño de una política social alternativa.

#### Profundización de la práctica de "sectorialización" de lo social versus discurso de carácter integral(20)

Mientras los Planes de Desarrollo y declaraciones públicas tienden a definir las políticas sociales como "integrales", con objetivos globales, (mejoramiento de las condiciones y calidad de vida y de bienestar de la población o, redistribución del ingreso) la práctica de estas políticas tienden a la sectorializa-

ción, es decir, tienden a ejecutarse a través de acciones segmentadas en campos tales como educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.

Particularmente desde la época petrolera (década de los 70), las distintas administraciones gubernamentales fueron introduciendo, gradualmente, programas sociales que, de hecho, han profundizado la compartimentalización y sectorialización de la política social(13). Así, mientras en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-77, se explicitan solamente tres sectores sociales (Recursos Humanos, Educación y Salud), en el Plan 1980-84 se desagregan y agregan los de empleo, trabajo, capacitación, promoción popular, cooperativas, bienestar social, seguridad social, vivienda y saneamiento ambiental. En el Plan 1984-88 se agregan más sectores y se desagregan otros: en bienestar social, por ejemplo, aparecen programas de "protección de menores", "protección de ancianos", "cuerpos de bomberos", "seguridad social" (urbana y rural), "prevención, tratamiento y rehabilitación de delincuentes e inadaptados sociales", "control del tráfico ilícito y prevención del uso de estupefacientes", "atención integral a menores de edad que trabajan", "guarderías infantiles no formales", "atención especial para menores con problemas de comportamiento social y minusválidos".

La proliferación de sectores y subsectores sociales dentro del aparato estatal, independientemente de que ello pueda constituir la demostración de una mayor preocupación del Estado por responder a los requerimientos de la política social, acentúa, de hecho, la propensión sectorial de enfatizar las prioridades horizontales, es decir, las referentes a cada sector por separado, tendencia que conduce a una verdadera "feudalización" de estos sectores; pues cada "sector" se define en la práctica, como referente de los demás sectores y, por lo tanto, busca ampliar su ámbito de acción y sus funciones. De esta

forma se dá la creación paralela de nuevos departamentos en distintas entidades estatales, encargadas de ejecutar acciones tendientes a proteger a niños y ancianos desvalidos o atender a hogares en sectores periféricos, por ejemplo.

No es difícil imaginar el tipo de problemas que genera la sectorialización y fragmentación de acciones. A manera de ejemplo señalamos los siguientes:

- Yuxtaposición de funciones, jurisdicciones y acciones de varias entidades públicas y privadas sobre los mismos sujetos "beneficiarios", o sobre los similares espacios geográficos, produciendo confusión no únicamente en los agentes estatales encargados de ejecutar las acciones, sino en los mismos beneficiarios potenciales.
- Especialización de lenguajes técnicos e incluso creación de códigos lingüísticos cerrados, especialmente en los sectores más desarrollados como salud y educación, lenguajes que si bien pueden enriquecer el conocimiento del sector, pueden ser un obstáculo para el trabajo interdisciplinar e intersectorial.
- Complejización innecesaria del proceso de toma de decisiones, obstaculización de la aplicación de políticas uniformes, y aprovechamiento ineficaz de los escasos recursos técnicos disponibles.
- Los afanes excesivos de autopreservación y celo institucional muchas veces se convierten en obstáculo para tareas similares de otra entidad estatal, complicando los procesos de información y restando efectividad a los mecanismos de coordinación.

- Supuesta la decisión de coordinar las acciones dirigidas a determinados sectores sociales, ¿qué entidad es "la más importante"? ¿Cuál entidad debe encargarse de coordinar las acciones? ¿A qué nivel gubernamental debe constituirse la instancia coordinadora?. Más concretamente, ¿un problema como el de nutrición, está más ligado a salud?, ¿bienestar social?, ¿agricultura?, ¿educación?. Es obvio que la problemática nutricional atraviesa a todos estos sectores, pero ¿quién coordina las acciones?, ¿qué entidad debe coordinarlas?. ¿Es o no posible que la solución menos conflictiva consista en radicar la coordinación en una instancia diferente, con niveles de decisión más altos?. Estas son preguntas abiertas, complejas, pero cuya confrontación no es eludible en el diseño de una política social alternativa. Valdría evaluar los resultados de experiencias anteriores como el Plan de Reducción de la Enfermedad y Muerte Infantil (PREMI), o de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), a fin de prever ciertas consecuencias que, al pensar en el tema de la coordinación de acciones, pueden prevenirse remitiéndose a la experiencia acumulada sobre el tema.

Coordinación interinstitucional: ¿mito?, ¿pretexto? o ¿posibilidad de racionalización?

Ciertamente una de las dificultades típicas que confrontan las acciones en el ámbito de la política social, es la necesidad de integrar criterios institucionales para definir políticas específicas y programas, al mismo tiempo que se establecen mecanismos concretos de coordinación y control sobre actividades similares o que están íntimamente relacionadas entre sí.

La palabra -mágica- "coordinación" ha aparecido y aparece frente a la necesidad de integración y racionalización de las políticas sociales. Es, posiblemente, una de las más frecuentes

en el lenguaje burocrático en general. Sin embargo, su mera enunciación no basta para enfrentar problemas reales de duplicación y yuxtaposición de funciones y tareas. En la práctica, los planificadores sociales saben que muchas veces el término "coordinación" no es sino un pretexto para no enfrentar problemas que, en última instancia, aluden a instancias decisorias del poder burocrático que escapan a su control.

Asimismo uno de los mitos movilizados más frecuentes en el sector público para orientar, integrar y coordinar actividades similares, realizadas por diferentes instituciones, es la creación de "Comités" o "Consejos" cuya función básica es la de limitar las autonomías burocráticas, y orientar, integrar y coordinar políticas, programas y actividades dentro de un mismo sector (como salud) o temas (como educación especial) o problemas intersectoriales (como nutrición).

Una evaluación preliminar de la experiencia acumulada en Ecuador acerca del accionar mismo de Comités y Consejos, sugiere las siguientes áreas-problema:

- Excesivo tiempo que se emplea en reuniones preparatorias, en búsqueda de priorización de problemas, delimitación de ámbitos de acción, precisión de responsabilidades institucionales y establecimiento de prioridades interinstitucionales.
- Superposición de niveles y subniveles sobre la dirección de las instituciones del sector público y semipúblico. Los comités y consejos suelen entrar en conflicto con los niveles de autoridad sectorial o institucional, factor que posiblemente explique la no convocatoria de ~~estas instancias en~~ contraposición a lo previsto. (Se ha dado el caso de Consejos constituidos que permanecen años sin ser convocados).

- Ausencia de facultades decisorias, lo que convierte a determinados Comités y Consejos en instancias asesoras que se limitan a procesar iniciativas de coordinación, capacitación e investigación, y que no logran definir o acordar las prioridades de su ámbito de acción, desvirtuando en esta forma su objetivo básico.
  
- Ausencia de políticas nacionales en determinadas áreas como, por ejemplo, en Cooperación Técnica Internacional, lo cual dificulta, (si no imposibilita), el logro de acuerdos sobre prioridades verticales que aglutinen a los sectores involucrados en esa política.
  
- Falta de continuidad de delegación institucional ante los Comités y Consejos, problema que es conocido en el sector público como "delegación de la delegación", lo cual revela, muchas veces, la escasa prioridad que los responsables de los organismos participantes asignan a los Comités y Consejos en la práctica; o en otros casos, una "integración" poco operativa, en razón de la ínfima probabilidad de asistencia de los miembros, especialmente cuando éstos son altas autoridades (Subsecretarios) o la máxima autoridad (Ministros, por ejemplo) de las entidades que integran el Comité o Consejo.(14)

El señalamiento de los problemas relacionados con la coordinación y particularmente con los Comités y Consejos, no significa desconocer la figura en sí de los mismos como mecanismos de coordinación. Rescatemos dos aspectos referentes a contenido y viabilidad.

Los argumentos que fundamentan el papel y necesidad de la coordinación interinstitucional, además de ser conocidos difícilmente podrían ser invalidados teóricamente. El problema básico

radica en cómo volverla operativa y eficiente. Existen experiencias positivas que muestran que la aplicación de mecanismos de coordinación efectivos es posible cuando existe decisión política, recursos técnicos capacitados y marco legal adecuados. Es el caso del Consejo Superior del SECAP, organismo en el que se hallan representados el Estado, empleadores y organizaciones de trabajadores, que opera regularmente y, en lo posible, con el consenso de sus integrantes. El tema de la coordinación interinstitucional, en todo caso, es de reflexión obligada para el diseño e implementación de políticas sociales alternativas.

Manejo tradicional del gasto social por parte de las entidades ejecutoras frente a la necesidad de incorporar el concepto de costo-efectividad en los proyectos sociales(15)

Uno de los problemas que se advierte en cuanto al manejo del gasto social es que éste se inscribe generalmente dentro de una concepción tradicional del gasto, siguiendo aquello de que "quien más gasta es un buen ejecutivo". Por lo tanto antes que pensar en el costo-beneficio o costo-efectividad de un proyecto o acción, o en su impacto social en muchos casos, se pretende gastar lo más rápidamente y respondiendo, en lo posible, a presiones y demandas inmediatas. Uno de los argumentos justificatorios que se suele escuchar al respecto, es que el Estado no está sujeto a la dinámica privada de minimizar costos y maximizar resultados, sino a su "obligación" de prestar servicios al que más lo necesita. Actitudes como ésta, cuya buena intención no se discute, adolecen de inmediatismo y poca capacidad de previsión.

Estas actitudes se relacionan, además, con la precaria estabilidad que tradicionalmente han tenido las autoridades gubernamentales de alto poder decisorio. Así, de 1979 a mediados de 1983, 58 personas habían ejercido trece Ministerios. La duración promedio del Ministro de Bienestar Social, por ejemplo,

fue de 148 días(16). En estas condiciones es poco probable que instituciones estatales puedan emprender proyectos de mediano y largo plazo, que rebasen no sólo los cortos períodos de permanencia de los ejecutivos, sino los requerimientos técnicos que demandan las previsiones de costo-efectividad y de impacto social de los proyectos de largo alcance.

Si bien es riesgoso establecer parámetros comparativos entre la lógica de gasto del sector público y la de organizaciones privadas sin finalidad de lucro -en razón de las profundas diferencias de contenido y motivación existente entre lo público y lo privado, aspecto que merece ser analizado detenida y profundamente-, tomemos un caso que sugiere las diferencias drásticas que se dan en la operatividad de sus acciones y las posibles reflexiones que podrían extraerse a partir de tales diferencias.

Durante 22 años de trabajo la Junta Nacional de la Vivienda (1963-1985) logró ejecutar 1.773 "soluciones de vivienda rural". De estas solamente 600 fueron casas terminadas; es decir, que este organismo construyó en ese período un promedio de 27 casas rurales por año (Dudley, 1988: 62). Por su parte, en un solo año, el Centro Andino de Acción Popular CAAP, (entidad privada sin finalidad de lucro) construyó, con la participación de la población afectada por el terremoto de 1985, 1.916 casas, es decir, 5 casas por día, utilizando técnicas apropiadas y habilidades locales. Además de la agilidad y el volumen de construcción, estas casas costaron la sexta parte de las casas prefabricadas construidas por programas oficiales.(F.Rhon, 1988: 41 y 42)

Las primeras casas apoyadas por el CAAP estuvieron terminadas en seis meses. El proyecto estatal no construyó en este mismo lapso una sola casa en la zona, pese a contar con un enorme presupuesto y un equipo asignado de 120 personas.(Dudley, 1988: 42)

Otro ejemplo. Mientras la unidad básica del Plan Techo fue de 21 mts<sup>2</sup>. y su costo (1985) de 42 salarios mínimos, una casa de similar tamaño del proyecto Hogar de Cristo de Guayaquil costó en el mismo año, aproximadamente 2.5 salarios mínimos. (Ibid, 85)

Esta descontextualizada y fría comparación de costos no se plantea con el propósito de enriquecer el arsenal de ejemplos de que disponen los defensores de la corriente privatizadora, que no se cansan de repetir que el sector público es y será mal administrador y, por el contrario, que el privado es eficiente; sino para enfatizar la poca eficacia del manejo convencional del gasto social por parte de entidades del sector público.

Con relación al tema costo-efectividad, cabe resaltar un problema consustancial a los proyectos sociales, esto es, las dificultades de valoración cuantitativa de la mayoría de los componentes cualitativos de los proyectos sociales; problema que permite entender la dificultad básica de los intentos de realizar evaluaciones de los beneficios globales de la política social. Además, dicho esfuerzo exige una gran cantidad de supuestos conceptuales sobre lo que se entendería, por ejemplo, por bienestar social para la población que pretende beneficiar tal o cual programa, así como lograr explicitar objetivos y metas de carácter cualitativo en variables e indicadores verificables. Es, precisamente de esto, que se encarga básicamente la técnica de costo-beneficio. Los problemas señalados han llevado a autores como Bustelo, a aconsejar el uso del enfoque costo-efectividad, (1988: 20) no para reducir el gasto sino para lograr una mayor cobertura con similar cantidad de recursos.

Deficiente aprovechamiento de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) frente a necesidades crecientes de obtención de recursos técnico y financieros, para el ámbito social

La oferta de la CTI por parte de países y organismos internacionales para proyectos económicos y sociales, de acuerdo a informaciones extraoficiales, ha sido y es de volúmenes considerables, especialmente aquella que se dirige a las ONGs.(17)

Las épocas de crisis ponen de relieve, la importancia de obtener acceso a recursos técnicos y financieros externos para el desenvolvimiento económico y social del país. En la práctica, el Ecuador utiliza porcentajes reducidos de la oferta disponible, en áreas que frecuentemente no son prioritarias o emergentes, según los planes de desarrollo, sino en ámbito y temáticas de mayor interés del oferente.

Existen numerosos factores que explican el escaso aprovechamiento de la CTI disponible. Entre ellos destacamos las siguientes áreas-problema, identificadas, muchas de ellas, en base de testimonios recogidos por el autor en diversas entrevistas.(18)

- Ausencia de pautas de política y programación concretas para el manejo de la CTI y, por lo tanto de criterios de priorización de la CTI. Estrechamente ligado a este problema se encuentra la carencia generalizada de objetivos de mediano y largo plazo por parte de los organismos estatales que demandan la CTI, lo que explicaría, en parte, la aceptación de ofertas en áreas que no son prioritarias para el país.
- Multiplicidad de intereses "sectoriales" de CTI por parte de organismos públicos (y privados) que no guardan relación entre sí y que no disponen de una instancia coordinadora, por lo que cada institución "negocia" individualmente con

los organismos oferentes a partir de sus intereses específicos, presentando, incluso, el mismo proyecto a varios organismos sin tener en cuenta la especificidad de cada oferente.

- Existencia de una gama de organismos oferentes de CTI con líneas, objetivos, procedimientos y techos financieros propios; información básica que no se conoce plenamente, lo cual desencadena expectativas en las entidades nacionales que no se ajustan a las reales posibilidades de los oferentes.
  
- Baja capacidad técnica nacional de generación de sus propias propuestas de CTI. Esta es una de las razones para que la entidad nacional se vea "forzada" a solicitar la ayuda de expertos de los organismos oferentes para la elaboración de sus propias propuestas. Excepcionalmente es posible que dicha ayuda se justifique cuando se trate de tecnologías o temáticas nuevas o de escaso desarrollo en el país; pero tratándose de programas sociales difícilmente se puede aceptar esta cooperación a riesgo de entrar en un círculo vicioso según el cual la asesoría externa se justificaría por la incapacidad técnica nacional y ésta por la dependencia de la primera.
  
- Inexistencia de evaluaciones globales de la CTI, análisis que permita identificar logros, fracasos, hallazgos y problemas fundamentales, ocasionados por las partes o por factores exógenos a ellas, así como proveer la suficiente información adecuada a los distintos niveles evaluados para la toma de decisiones.
  
- Manejo de la CTI en base a criterios muchas veces informados por intereses políticos estrechos y/o personales antes que

técnicos, fenómeno que se ha reflejado tradicionalmente no sólo en las aceptación o selección de proyectos provenientes de entidades u organismos privados más afines a la expresión política en el poder, sino también en la selección de expertos y consultores internacionales y nacionales de la CTI. Cabe advertir que no pretendemos con esto invalidar la práctica de contratación de consultorías externas, pues no se puede desconocer su utilidad y eficacia en muchos casos sino de explicitar un problema que se planteó como preocupación recurrente en las entrevistas realizadas.

- Discontinuidad de los programas y proyectos de CTI, ya sea por falta de contraparte presupuestaria nacional o por limitaciones financieras de los organismos internacionales; o por el contrario, mantenimiento de proyectos no evaluados suficientemente que han dejado de ser prioritarios (para el país o para el oferente), pero no para determinados intereses burocráticos institucionales o personales.
- Los fuertes recortes de los fondos de participación local, generalmente destinados a financiar los gastos corrientes (la CTI normalmente no cubre gastos corrientes), inciden en forma importante en la tasa de utilización de la ayuda externa. Es evidente que al no existir un mínimo de condiciones previas para el desarrollo del programa o proyecto (personal técnico y administrativo pagado por el país, infraestructura básica, etc.) no es posible, en la mayoría de los casos, utilizar fondos externos.

Este problema tiende a agravarse en periodos de crisis, corriéndose el riesgo de entrar en un callejón sin salida: es necesaria la cooperación externa para desarrollar determinados proyectos, más esta cooperación requiere fondos de contraparte; al no existir éstos, no se puede utilizar la CTI.

- Existencia de mecanismos y requisitos administrativos y gerenciales engorrosos, en cuanto a los requerimientos de contraparte de la CTI, que en lugar de agilizar su aprobación impiden en muchos casos la utilización oportuna de la cooperación técnica, especialmente cuando se trata de fondos no reembolsables.
- Períodos excesivamente largos de gestión y aprobación de los proyectos de CTI, (no menor a 6 meses y hasta más de 2 años), tiempo en el que se presentan justificaciones dilatorias de la más variada índole, incluso políticas, como cambio de gobierno o de ministros.
- Líneas de acción que vienen, muchas veces, "pre-elaboradas" y sutilmente condicionadas por los organismos oferentes, de modo especial, respecto al componente "personal internacional" y de equipos. En este sentido, algunos funcionarios públicos entrevistados coinciden en estimar que suele emplearse en el rubro de expertos y consultores internacionales, entre el 60% y el 90% del aporte total de la CTI, por proyecto.
- Marco legal referente a la CTI insuficiente para normar y guiar su aplicación, especialmente cuando la CTI proviene de organismos con una influencia claramente político-ideológica.(19)

## V. Conclusiones

### Políticas sociales y políticas económicas

El objetivo fundamental de las políticas públicas, especialmente en épocas de crisis, se centra en el papel redistributivo del Estado a fin de compensar no solo las desigualdades estructurales en la distribución de los bienes, ingresos y oportunidades, sino también la pesada carga de ajuste que soportan los sectores más precarios (Cornia, 1987: 207). En este sentido, el gasto público debe tender a una reorientación que asegure la consecución de objetivos de ajuste, por un lado, y desarrollo de largo plazo, por otro.

Dicha reorientación requiere el aumento tanto del gasto social cuanto de la capacidad técnica del Estado para ejecutar las políticas públicas en el ámbito social, así como de una mayor participación del quehacer del sector privado en el ámbito social.

En este sentido, cabe destacar la importancia de incentivar la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, en miras a enfrentar solidaria y eficazmente la crisis; no como sustituto de la gestión estatal, sino como factor complementario a la planificación y el mejoramiento de los recursos humanos estatales para el diseño y ejecución de políticas. (CEPAL, México enero, 1987: 56)

El diseño y desarrollo de una política social alternativa exige, desde luego, la superación de perspectivas que conciben la política social como separada y subordinada "residualmente" a la política económica. Exige la toma de conciencia de todos los sectores involucrados de su papel protagónico no sólo en la elaboración sino en la ejecución eficaz de esta política; cambio que

requiere una articulación dinámica y efectiva de las políticas tendientes al crecimiento y la acumulación con las políticas sociales.

### Reestructuración del aparato estatal

Existe coincidencia entre las posiciones político-ideológicas más diversas alrededor de la necesidad de reestructurar el aparato estatal. La actual Administración coincide en plantear esta tarea como urgente, reestructuración que implica cambios no sólo en los niveles de toma de decisiones, sino en los operativos y administrativos, así también como en las formas de gestión centrales, y de entidades descentralizadas y seccionales (Verdesoto, 1988: 22) a fin de lograr una estructura y organización acorde a los requerimientos socioeconómicos y políticos del Ecuador contemporáneo.

Consideramos fundamental comenzar a construir, como Menéndez-Carrión sugiere, "las condiciones conducentes a generar dinámicas de cambio social, económico y político distintas, generadoras de espacios potencialmente conducentes a la eventual redefinición de las relaciones de poder, tendientes a una relación cada vez más viable entre democracia política y democracia social." (1988:22)

Es también importante crear las condiciones "conducentes a la redefinición de las articulaciones entre la sociedad civil y el Estado, en términos de lograr cambios no necesariamente graduales", (Ibid, 24) sino puntuales que posibiliten una política social articulada a la política económica.

El análisis de los problemas relativos a las políticas sociales en épocas de crisis, permite identificar las dificultades, vacíos y obstáculos que no sólo dificultan sino que puedan im-

pedir el desarrollo de respuestas oportunas y eficientes; pero además, constituyen un "reto a la creatividad", un desafío a generar iniciativas tendientes a enfrentar la crisis. Entender la "crisis como momento de creatividad" (Ibid, 26; Sonntag, 1988) confiere a la crisis connotaciones positivas, como oportunidad de enfocar a la problemática social como algo que nos concierne a todos, y que obliga a imaginar soluciones novedosas y de conjunto.

### Coordinación interinstitucional y sectorialización

El tácito acuerdo entre los analistas de la política social ecuatoriana en torno a la necesidad de lograr la conformación de una instancia ejecutiva del más alto nivel para la coordinación interinstitucional es amplio y significativo. En este sentido, se ha planteado la creación de un "Ejecutivo Social" (CEPAL, Lima, 1986: 12), de un "Gabinete Social" (Verdesoto, 1988: 8 y Bustelo, 1988: 10), y de un "Frente Social", denominaciones que denotan la búsqueda del máximo nivel de coherencia y fuerza política en la cúpula del sistema. Por consiguiente, sólo con el apoyo, impulso y concurso de los más altos niveles de decisión política se considera posible establecer prioridades que atraviesan a todos los "sectores sociales", así como seleccionar los programas y políticas y, ante todo, determinar mecanismos de coordinación con las políticas macroeconómicas (CEPAL, Bogotá, abril, 1987: 33).

Los analistas coinciden, además, en la importancia que reviste la vinculación estructural del presupuesto nacional con las políticas sociales, pues es en el presupuesto donde se refleja la asignación definitiva de recursos de acuerdo a las prioridades que una Administración Estatal asigna. Por ello se ha hecho referencia a la necesidad de un Presupuesto Social que integre no solo a los sectores sociales sino a estos con los

sectores económicos (Bustelo, 1988: 16). Este Presupuesto debería contar no sólo con el apoyo del Frente Económico, sino con mecanismos de articulación con las instancias de elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional.

En suma, el punto nodal de la coordinación interinstitucional en lo que a la política social se refiere, se localiza en la existencia/o no de apoyo político al más alto nivel, pues debe combatir tendencias burocráticas ancestrales, minar resistencias a la cooperación interinstitucional y ampliar espacios de solidaridad y cooperación entre los actores sociales e institucionales involucrados, para tender a la conformación de un sistema de política social (Ibid, 11).

#### Cooperación Técnica Internacional

Consideramos oportuno sugerir la importancia de las siguientes líneas de acción:

- Realización de una evaluación global de la CTI bilateral y multilateral, así como de la capacidad de aprovechamiento de las instituciones nacionales y de los grupos sociales beneficiarios, evaluación que debe incluir la CTI que reciben las organizaciones no gubernamentales, entidades que suelen prescindir de la relación con los organismos de CTI nacional que, por ley, deben conocer y aprobar estos acuerdos.
- Definición de una Política de CTI, así como la planificación y programación correspondientes, en el contexto de las políticas económicas, sociales e internacionales que se quieran impulsar. Esta definición debería expresarse en el Plan de Mediano Plazo 1990-92 que elabora la Secretaría General de Planificación.

- Realización de un análisis detenido del marco legal de la CTI en consulta con las instituciones y grupos beneficiarios; y, en especial, de los dos instrumentos legales existentes sobre CTI: el Decreto Supremo No. 201-b de febrero de 1974 que crea el Comité Nacional de CTI y el Decreto Ejecutivo 1757 de 14 de abril de 1988 que define el procedimiento que deben seguir las entidades del sector público para la obtención de la CTI. Este análisis facilitaría la discusión y eventual aprobación de una ley de Cooperación Técnica Internacional.
  
- Procurar la maximización de la utilización de personal técnico nacional en los proyectos de CTI. En este sentido, se debería contemplar la posibilidad de establecer porcentajes máximos de utilización de personal técnico internacional por programa o proyecto, teniendo en cuenta la disponibilidad (o no) de personal nacional capacitado en los ámbitos de especialización que dichos programas o proyectos requieran.
  
- Facilitar la utilización de la CTI horizontal con países de la Región, especialmente en aquellos con problemáticas similares y recursos complementarios. De este modo se podría acceder a tecnologías y metodologías de eficacia probada en otros países de la Región, por ejemplo, en el área de petroquímica en Venezuela, o de investigación agropecuaria en Brasil o Argentina.
  
- Fortalecimiento y potenciación de la capacidad nacional para el diseño y elaboración; gestión y evaluación de proyectos de C.T.
  
- Establecimiento de un sistema de información que facilite el seguimiento y la toma de decisiones sobre el desarrollo de proyectos de CTI; información que debería ser difundida

oportuna y periódicamente.

### Reflexión final:

#### Un nuevo modo de pensar

En estos tiempos de profundización de las contradicciones sociales y económicas, se requiere un nuevo modo de pensar que cuestione, revalorice, enriquezca y redefina categorías y conceptos relativos a lo social, tales como "sector público" y "sector privado", "cambio social", "integración", "estado", "desarrollo social", "pobreza", nociones que han ido perdiendo connotaciones precisas y adquiriendo otras cuya multiplicidad y diversidad frecuentemente obstaculiza el logro de mínimos acuerdos operativos, cuando de implementar políticas sociales se trata.

Es necesario impulsar a lo interno de la sociedad ecuatoriana el surgimiento de una nueva "cultura de la crisis", un nuevo modo de pensar que sacuda el fatalismo y la pasividad, que habilite y enseñe a vivir con los cambios que se suceden en períodos tan cortos y en ritmos tan rápidos, que devuelva la confianza en el diálogo franco, y cuestione el carácter negativamente profético de quienes se limitan sólo a advertir las catástrofes (para decir cuando éstas se han producido: "¡no les dije!"), sin comprometerse en la búsqueda de soluciones.

Se requiere generar, al interior del sector público, condiciones conducentes al estímulo de nuevos códigos de actitud hacia el trabajo, tendientes al compromiso dinámico, participativo y creativo con la labor cotidiana. Sin duda, ello constituye un reto de confrontación compleja, pero ineludible, especialmente en el ámbito de las entidades que se proponen diseñar y ejecutar una política social alternativa.

En síntesis, se requiere un cambio de concepción acerca de la naturaleza del gasto social, tendiente a desplazar el enfoque convencional de "lo social" como "gasto", por un nuevo enfoque, de lo social como inversión.

## NOTAS

- 1.- El gasto social se integra por los gastos corrientes y de capital establecidos en el Presupuesto General del Estado para: Educación y Cultura, Bienestar Social, Trabajo y Recursos Humanos, Salud y Desarrollo ~~Comunal~~.
- 2.- Los principales trabajos sobre políticas sociales en la presente década en el Ecuador son posiblemente del CONADE/ISS/PREALC sobre Planificación de las Necesidades Básicas (1983); Estrategia de Desarrollo del Sector Social (1980); Lineamientos de una Estrategia para el Desarrollo (1984); Apreciación de las Políticas y los Programas de Desarrollo Social en 1981, Secretaría General de Planificación, 1982; Población y Cambios Sociales, en colaboración con el UNFPA en 1987, del Instituto Nacional del Niño y la Familia Cuadernos 1 al 6 y el Tercer Sector, 1986 del PNUD. Informes sobre el Estudio Evaluativo de los efectos de las políticas públicas preparados por varios consultores del PNUD en el marco del proyecto ECU/81/001, del UNICEF, La crisis: efectos en niños y mujeres ecuatorianos, 1988 y Situación social y económica del Ecuador: Un análisis general, UNICEF, 1985; del ILDIS, CONADE, ILPES las Ponencias del Seminario Internacional "Nuevas orientaciones de las políticas sociales en América Latina y El Caribe", 1988.
- 3.- Este evento se realizó en Santiago de Chile, organizado por CEPAL, UNICEF, 1982.
- 4.- Simposio del Centro Latinoamericana de Trabajo Social (CELATS), Playas, 1978.
- 5.- Esta característica parecería ser común en el sistema capitalista. Al respecto se ha señalado que con la expansión del sistema capitalista se introdujo una nueva ortodoxia para el ordenamiento de las relaciones sociales al privilegiar la dimensión económica y subordinar la dimensión social a la dinámica de la modernización, entendida como difusión en la periferie de la civilización industrial (Mancero 1988, 5).  
Según el ILPES, (Problemas del Desarrollo Social de América Latina, Cuadernos; ILPES, No. 19) se considera "residual" a los gastos de inversión no prioritarios; es decir que una vez fijada la parte destinada a las necesidades fundamentales económicas, el resto se destina a lo social propiamente dicho.
- 6.- El porcentaje promedio de participación presupuestaria de los sectores de Educación, Salud en la década del 70' y 80' fue el siguiente: Educación (1.970-79) 22.9%; 1980-85 31.5%;

el punto más alto fue en 1980 en el que alcanzó el 33.0%. Salud, en el período 1970-79 tuvo un promedio de 6.5% y durante 1980-85 subió a 6.9%. Sumados los presupuestos de estos dos sectores tenemos que para el 1er período (70-79) alcanzan el 29.4% y para 1980-85 suben al 38.4% del Presupuesto Nacional. Es necesario aclarar que estos dos sectores en los años 86 al 88 fueron los más afectados en la reducción del gasto social (Suárez y otros 1987, 47; Verdesoto, 1988, 27).

- 7.- Véase los estudios que constan en la bibliografía de este trabajo sobre Nutrición, de la Secretaría General de Planificación, de la Situación de la Salud en el Ecuador, del Ministerio de Salud y varios trabajos de UNICEF y el INNFA respecto de los efectos de la crisis en niños y mujeres.
- 8.- De acuerdo a un estudio realizado por Luis Hidalgo López sobre la Legislación Informal y publicado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Administración del Estado y Derecho Social a la Información, existe actualmente en el Ecuador, más de 38.000 normas de carácter legal vigentes, de las 52.518 dictadas desde el nacimiento de la República. Precisa, además, que de las 38.196 normas, 911 corresponden a leyes y reglamentos, mientras 37.285 son legislación secundaria como acuerdos, regulaciones, resoluciones, decretos ejecutivos, etc.
- 9.- Decreto Ejecutivo 195, Registro Oficial N. 65 del 14 de noviembre de 1988.
- 10.- Bustelo desarrolla detenidamente la temática de los diferentes actores de la política social y sus funciones básicas en un trabajo sobre "Política Social en un contexto de crisis ¿será que se puede?" (1988, 8).
- 11.- Verdesoto 1988, 12. Datos basados en el "Análisis del gasto social" de Adolfo Bedoya, PNUD, Proyecto ALA/86/004, 1988.
- 12.- La División de Asuntos Sociales de la CEPAL, entiende por "sectores" a ciertas formas de acción social sujetas a la política oficial. ILPES, Problemas de Desarrollo Social 1974, 41.
- 13.- El crecimiento de los sectores sociales, en el sector público ecuatoriano, se enmarca dentro del desarrollo general del mismo, especialmente en las dos últimas décadas. "Si bien es cierto que éste -desarrollo- no ha sido producto de acciones planificadas, no es menos cierto que se ha debido a la necesidad de solucionar los cada vez mayores y complejos problemas originados en la legitimidad de las demandas so-

ciales, agravadas por los desajustes estructurales". (Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, s.f., 102).

- 14.- Según Hidalgo López "La Legislación Informal", El CONADE forma parte de 93 Cuerpos Colegiados, el Ministerio de Educación, 48; el Ministerio de Salud, 36; el Ministerio de Trabajo, 27; y el de Bienestar Social, 16; p. 296.
- 15.- Por costo-efectividad, entiende Bustelo (Política Social en un contexto de crisis ¿será que se puede; 1988: 25) el uso mínimo de recursos por unidad de efectividad obtenida para alcanzar el mayor número de beneficiarios.
- 16.- Conaghan 1985, citado por Amparo Menéndez-Carrión (1988a, 9).
- 17.- Salvo algunas informaciones generales consignadas en el Informe del Presidente del CONADE al Congreso Nacional (Agosto, 1988) no existen publicaciones oficiales que traten este problema ni sobre los montos ofrecidos y utilizados; por lo que las apreciaciones que aquí se realizan, están basadas en informaciones obtenidas por el autor, en las entrevistas realizadas a funcionarios vinculados a la CTI.
- 18.- La revisión bibliográfica sobre este tema permitió concluir la inexistencia de estudios o análisis publicados. En tal búsqueda fue posible, en cambio, encontrar funcionarios públicos con experiencia en el ámbito de la Cooperación Técnica Internacional y con criterios claros sobre su problemática. Frente a esta situación se consideró conveniente entrevistarlos aceptando su condición, esto es, que se guarde absoluta reserva en cuanto a la identificación de la fuente.
- 19.- A propósito de esta temática, en el gobierno anterior de Febres Cordero, fue ampliamente conocido y debatido el caso de los Centros de estudios apoyados por Fundaciones u organismos extranjeros. Véase al respecto para el caso de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) el trabajo de Jorge Ortiz: El caso Fundaciones: cronología de un desatino, CORDES, 1988.

## BIBLIOGRAFIA

BUSTELO, Eduardo  
1988

"Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede?" presentado al Seminario de Alto Nivel Como recuperar el progreso social en América Latina. Banco Mundial ILPES. UNICEF. Santiago de Chile, del 20 al 24 de junio.

CARDOSO, F.E.  
1988

"El Estado ante la perplejidad social", en Rev. "David y Goliat" CLACSO N. 53 Agosto-septiembre 1988. pp. 16 y ss.

CEPAL

1987

Equidad y Política Social. Gasto Público, Democratización y Formulación de Políticas, LC/R. 685, Santiago de Chile, 28 de diciembre.

1987

Desarrollo, Transformación y Equidad: La Superación de la Pobreza, Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, D.F., 19 al 23 de enero.

1987

La Crisis del Desarrollo Social: Retos y Posibilidades, Conferencia de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, Bogotá, 30 de marzo al 4 de abril.

CORDES

1987

"Políticas públicas en el Ecuador: diagnóstico y perspectivas". Apunte Técnico N. 11, julio 1987.

CORNIA Giovanni y otros

1987

Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, UNICEF, Siglo XXI. España.

DUDLEY, Eric  
1988

"La respuesta andina de edificación", en Eric Dudley y otros, Respuesta Andina al Sismo Cayambe 1987. CAAP, pp. 53 y ss.

ECUADOR, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

s/f.

Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, 10 Problemas Básicos de la Administración Pública Ecuatoriana, Quito.

FALLETO, Enzo

1987

"La producción en Ciencias Sociales y su impacto en la política en América Latina" presentada en Seminario Ciencias Sociales y Políticas Públicas en América Latina, ILDIS, Quito, 13 al 15 de julio.

FRANCO, Rolando

1988

"Lineamientos para una Política Social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis" presentado al Seminario Internacional sobre Nuevas orientaciones de las políticas sociales en América Latina y el Caribe, CONADE, ILDIS, ILPES, Quito, 29 al 31 de agosto.

1984a

"Las grandes controversias de la política social" en CEPAL, ILPES, UNICEF. Las políticas de desarrollo social en los 80, Santiago.

1984b

"Significado y contenidos de desarrollo social y de las políticas sociales", en ILPES, UNICEF. Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social, Santiago.

FREIRE, Wilma

1988

"Diagnóstico de la situación nutricional de la población ecuatoriana menor de cinco años en 1986: Lineamientos para una política de alimentación y nutrición", presentada en el Foro de discusión sobre la situación nutricional del Ecuador. ILDIS, Quito, 14 de abril.

FOURNIER J. QUESTIAUX N.

1980

Traité du social. Situations, luttes, politiques, institutions, Ed. Dalloz, 3a. ed. Paris.

HIDALGO LOPEZ, Luis

1988

"La Legislación Informal", en Administración del Estado y Derecho Social a la Información, PUCE, Fundación Friedrich Naumann, Quito.

ILPES

1974

Problemas del Desarrollo Social de América Latina, Cuadernos ILPES No. 19, Santiago.

1988

"Lineamientos para una Política Social orientada a la Consolidación Democrática en una época de crisis", en Seminario Internacional sobre Nuevas Orientaciones de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe, CONADE/ILDIS/ILPES, Quito, 29 al 31 de agosto.

INSTITUTO DEL NIÑO Y LA FAMILIA

1986

El tercer sector: Hacia el desarrollo del sector privado sin finalidad de lucro para atender a los niños ecuatorianos, Quito.

1986-87

"Cuadernos Nos. 1 al 6", Quito.

JACOME, Nicanor

1985

"Las políticas sociales del Estado y los sectores populares" en Políticas Estatales y Organización Popular, IEE, Fondo Populorum Progressio, Quito.

1983

"Algunas consideraciones sobre el desarrollo social" Rev. CONADE, No. 20.

1982

"Política social y desarrollo" en Rev. Planificación No. 19, CONADE, Quito.

KOWARICK, Lucio

1979

"Proceso de desarrollo del Estado en América Latina y Políticas sociales" en Rev. Acción Crítica No. 5, Lima.

MANCERO, Alfredo

1988

"Políticas sociales, ajuste y democracia", presentada al Seminario Internacional sobre Nuevas orientaciones de las políticas sociales en América Latina y el Caribe, CONADE, ILPES, ILDIS, agosto, Quito, 29 al 31 de agosto.

MENENDEZ-CARRION, Amparo

1988

"La democracia en el Ecuador. Desafíos, Dilemas y Perspectivas" presentada en el Seminario de Estabilidad Democrática en los Países Andinos, Boyacá, 9 al 11 de agosto.

## MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

- 1989 "Consejo Nacional de Menores", Proyecto 1989, Quito, enero.
- OJEDA, Lautaro  
1988a Políticas de bienestar social y Promoción Popular en el Ecuador, ILDIS, Quito.
- 1988b "El Estado y la sociedad civil frente al problema del niño pobre maltratado" presentado al Seminario Internacional sobre Nuevas orientaciones de políticas sociales en América Latina y el Caribe, CONADE, ILDIS, ILPES, Quito.
- PAREJA, Francisco  
1988 "La crisis de la economía ecuatoriana: Perspectivas y alternativas para el futuro", en G. Villavicencio y otros. Ecuador 88 Elecciones. Economía y Estrategias, CERG, Ed. El Conejo, Quito.
- ROHN, Francisco  
1988 "La participación del CAAP en la reconstrucción de la vivienda campesina indígena", en Eric Dudley y otros. Respuesta andina al sismo Cayambe 1987, Quito.
- SANTOS, Eduardo  
1987 "Evaluación de las políticas Sociales aplicadas en el Ecuador en el área de reproducción biológica y las Primeras Etapas de la Reproducción Social", Santiago de Chile.
- SONNTAG, Heinz  
1988 Duda, Certeza, Crisis. La evolución de las Ciencias Sociales de América Latina. UNESCO, Ed. Nueva Sociedad Caracas.
- SOLARI, Aldo y otros  
1981 Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, ILPES, Ed. Siglo XXI, 2a edición, México.
- SUAREZ y otros  
1987 La situación de la salud en el Ecuador, MSP, INIMNS, OPS, OMS, Quito.

TORRES, Gerver  
1987

"El rol del Estado en la nueva economía venezolana", en Couriel y otros. Estrategias alternativas de desarrollo para América del Sur. CEPAL, ILPES, FLACSO, ILDIS, PNUD, La Paz.

UNICEF-Ecuador  
1988

La Crisis: Efectos en niños y mujeres ecuatorianos, Quito.

1985

Situación social y económica del Ecuador: Un análisis general, Quito.

VERDESOTO, Luis  
1988

"El comportamiento de los grupos sociales con miras a la concertación", FIDES, Quito, septiembre.

WOLFE, Marshall  
1982

"El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo" en Rev. de la CEPAL, Santiago de Chile, agosto.