

LIBRERIA  
SECRETARIA

**ecuador**

**DEBATE**

**BIBLIOTECA**



FLACSO  
ECUADOR

**centro andino de acción popular**  
**quito-ecuador**

# ecuador DEBATE

DIRECTOR: José Sánchez Parga

CONSEJO EDITORIAL:

Juan Carlos Ribadeneira, Campo Burbano, José Sola, José Bedoya, Iván Cisneros, Francisco Rhon Dávila, Jaime Borja, Byron Toledo, Mauro Cifuentes, Fredy Rivera, Galo Ramón, José Sánchez Parga, Lenny Field

COMITE ASESOR: Andrés Guerrero, Hernán Rodas, Manuel Chiriboga, Juan Pablo Pérez, José Laso, Franciso Gangotena

DISEÑO Y DIAGRAMACION: Vladimir Lafebre

PORTADA: óleo de Napoleón Paredes

Selección de Color e Impresión de portada: FEPP

Impreso en talleres CAAP 1.000 ejemplares

Fotomecánica e Impresión: Gonzalo Acosta

Levantamiento de Textos: Carmen Guachamín

Centro Andino de Acción Popular  
Quito - Ecuador



# ecuador DEBATE

La revista Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, bajo cuya responsabilidad se edita.

Junta Directiva del CAAP: José Laso Ribadeneira, Manuel Chiriboga, Agustín Armas, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero.

Director Ejecutivo Encargado: Jaime Borja.

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:

	Suscripción	Ejemplar Suelto
América Latina	U\$S 12	U\$S 4
Otros países	U\$S 15	U\$S 5
Ecuador	\$ 2100	\$ 750

La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173 - B Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre.

El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité editorial.

Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.

El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.

El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.

# INDICE

EDITORIAL .....	7
TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS SOCIALES. Nicanor Jácome .....	11
PRESUPUESTOS Y CONTROVERSIAS DE LAS POLITICAS SOCIALES ECUATORIANAS. Lautaro Ojeda Segovia ..	45
LOS QUE SOBRAN EN EL ESCENARIO VACIO. Simón Pachano .....	69
CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LO SOCIAL. Alberto Acosta .....	101
QUE ES UN NIÑO: NOTA PARA UNA CRITICA (SOCIOLOGICA) DE LA RAZON ASISTENCIAL. José Sánchez-Parga ....	141
ANALISIS DEL SECTOR SOCIAL EN ECUADOR. Hernando Gómez Buendia. Libardo Sarmiento Anzola	159

---

---

## TREINTA AÑOS DE PLANIFICACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Nicanor Jácome

---

---

### 1. INTRODUCCION

A diferencia de épocas anteriores en las que la planificación se caracterizaba fundamentalmente por el énfasis que se ponía en el crecimiento económico; actualmente, la situación de crisis y el deterioro de las condiciones de vida de la población latinoamericana, han creado las condiciones para que en la planificación se abra un espacio mayor hacia los aspectos sociales del desarrollo.

En efecto, luego de tres décadas de planificación en América Latina, se constata que a pesar del crecimiento económico experimentado por la Región entre 1950 a 1979, éste no necesariamente ha significado la distribución adecuada del excedente, constatándose que en muchos casos más bien ha tendido a con-

centrarse, mientras la pobreza se ha agudizado, afectando cada vez más a un conjunto mayor de población.

Tomando en cuenta esta situación, el campo de las políticas sociales, precisamente está relacionado con la necesidad de lograr disminuir las desigualdades sociales, en busca de una mayor equidad, justicia y distribución de las ventajas del crecimiento económico. Este, debe ser asumido no como un fin en sí mismo, sino como un medio para el desarrollo, de modo que exista una armonía entre el funcionamiento de la economía de cada país con un gradual pero constante mejoramiento del nivel de vida de su población.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una revisión de la planificación de las políticas sociales en el Ecuador. Sin duda, la planificación social puede ser abordada de distintas maneras, dependiendo del énfasis que se dé a sus contenidos, a la metodología, a los aspectos económico-financieros, al análisis de sus resultados, etc. En este caso, se trata de una lectura de los diferentes planes de desarrollo con el objeto de analizar los contenidos orientadores de la planificación social presente en cada uno de ellos.

## 2. LA PLANIFICACION SOCIAL: SUS INICIOS

En el caso ecuatoriano, puede hablarse de planificación social a partir de la década de los años 1960, cuando la Junta Nacional de Planificación, creada en 1954 para asesorar al poder público en la

formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación de la política económica, comienza a incorporar en los planes de desarrollo de manera específica la dimensión social.

En efecto, antes de este período, el énfasis de la planificación estuvo centrado principalmente en la formulación de proyectos de planes generales, tendientes a promover y conseguir el desarrollo económico del país (1), destacándose la importancia que se adjudicaba a la política económica en sus distintos aspectos: hacendario, fiscal, bancario, comercial, industrial, agrícola, minero, etc. Además, también se atribuye a la entidad planificadora la responsabilidad de formular recomendaciones generales sobre "reajustes institucionales y administrativos que sean necesarios para la mejor realización de los programas de inversiones" (2), como también realizar recomendaciones sobre la previsión social y trabajo, para alcanzar una necesaria y conveniente coordinación y procurar un mayor grado de bienestar social.

En este enfoque de planificación, de manera diferente a la década de los años cincuenta, se constata que la planificación tuvo necesidad de responder a las nuevas condiciones sociales y políticas que surgían como resultado del proceso de modernización, esto es, de la expansión del capital en las diferentes esferas de la producción, incluso en el sector rural, obligando a que los aspectos sociales del desarrollo comiencen a tener un determinado espacio en la planificación.

---

1 Ver, JUNAPLA, 25 AÑOS DE PLANIFICACION, Quito, 1979, p.28.

2 IBID, p.29

En efecto, el alto nivel de lucha social que caracterizó el final de la década de los cincuenta e inicios de los años sesenta como producto de la crisis del sector externo, que se tradujo en una serie de consecuencias negativas para los sectores populares: devaluación monetaria en 1961; congelación de sueldos y salarios o escaso crecimiento de éstos en "proporciones inferiores a la expansión de los precios y la productividad" (3), constituyeron factor importante para presionar sobre el Estado con el objeto de la aplicación de políticas sociales. En mucho, además de estas circunstancias internas también tiene que ver la influencia externa a través de la política de Alianza para el Progreso.

En este sentido, las propuestas de desarrollo social aparecen en los planes de desarrollo, proponiendo objetivos de acción para superar las dificultades y los obstáculos para lograr mejores niveles de vida por parte de la población. En principio, los planes de desarrollo se suponen ser una alternativa a la situación existente, que responden a la orientación del actor gobierno. De ahí que la lectura de sus contenidos sea ilustrativa, en especial de aquellas proposiciones orientadas a lograr la adhesión de los habitantes de un país y a convocarlos para la acción.

---

3 José Moncada, LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN EL SIGLO, XX, Quito, Instituto de Investigación Económica de la Universidad Central 1980, p.52

### 3. LA PLANIFICACION SOCIAL EN EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1964-1973.

El Plan Decenal es formalmente el primer plan de desarrollo del país. En éste, el énfasis de planificación social, se orienta a la previsión de bienes y servicios para una población que de manera creciente se incorpora al grupo de quienes demandan la atención del Estado, principalmente de aquellos que a partir del desarrollo del capital dejan de tener acceso a los medios de producción que posibilite su reproducción económica y social, situación ésta que afecta principalmente a un apreciable porcentaje de la población campesina.

Justamente, en perspectiva de acelerar los cambios necesarios para estimular la modernización del país, se responsabiliza a la planificación nacional la obligación de asumir este hecho, incluyendo "entre las medidas recomendadas aquellas que pueden acelerar la evolución hacia una sociedad más dinámica y fluída. Entre esas medidas pueden citarse la Reforma Agraria, la Reforma Administrativa, la lucha contra los monopolios" (4).

Cabe señalar que al referirse de manera explícita a los elementos del Plan que conforman la política social a la división es meramente formal y que se le sigue sin otros propósitos que el de su presentación ordenada" (5). A partir de esta orientación se clarifica que el Plan debe incluir no sólo la acción destinada a renovar los obstáculos de la estructura

---

4 JUNAPLA, 25 AÑOS DE PLANIFICACION, p. 200

5 IBID

social que se oponen al crecimiento, sino medidas positivas para asegurar a todos los ecuatorianos el mínimo de condiciones necesarias para su subsistencia digna.

Los principales objetivos de la planificación social se orientan hacia la provisión de servicios básicos, una política de integración de las clases sociales y una política de integración regional. En cuanto a lo primero, existe una marcada preocupación por las áreas de la educación y la salud. En educación, el objetivo es la extensión de la cobertura, especialmente la extensión de la instrucción primaria completa para el total de niños que la demandan, y la casi erradicación del analfabetismo en adultos; para lo cual se preveía el aumento de personal y especialmente de locales escolares. En salud, las prioridades giran alrededor de la disminución de la mortalidad infantil, elevar la producción de alimentos para mejorar la dieta y especialmente impulsar la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado, en el entendido de que únicamente el 50% de la población urbana disponía de agua potable y el 17% de alcantarillado.

Además de estas obras, preocupa también los aspectos referidos a la vivienda y la Seguridad Social. En cuanto a la primera, se llama la atención sobre el déficit cualitativo, pues se considera que para 1961 únicamente el 45.2% del total de viviendas existentes podrían considerarse habitables. La construcción de nuevas viviendas significa un serio esfuerzo de cumplir una meta de construcción que alcanza a cerca del 50% del total de viviendas habitables existentes en 1960.

La seguridad social, deberá orientar sus esfuerzos especialmente a lograr un sistema "financiera-mente estable que opere en función de los intereses de los asegurados y esté en capacidad de cumplir con su objetivo: otorgar las prestaciones a los afiliados. Dentro de esta meta se encuentra también la extensión de este servicio al artesano, empleados domésticos y al campo (6).

Un aspecto que puede llamar la atención es que entre las áreas de la política social figuren también una área destinada al vestido y el calzado. El Plan prevé que en un espacio de 10 años pueda lograrse un consumo de 12.5 metros de tejidos planos per cápita por año, lo que significaría un aumento de 31% en este rubro con respecto a 1961. Junto con esta mejora en el vestido se propone que para el año indicado, no hayan ecuatorianos descalzos y de que dispongan por lo menos de un par de zapatos por año, lo que significaría triplicar la producción.

Se anotó que la segunda política social estaba referida a la "integración de las clases sociales". Mediante ésta se pretende incidir en la distribución del ingreso, pues es incompatible con la armonía social y política, propugnar un desarrollo que funda la capitalización en un aumento agudo de la participación de utilidades, rentas y beneficios en el ingreso nacional, con desmedro de la participación de los asalariados. Como medidas de política que contribuyen al cumplimiento de este objetivo de señalan la Reforma Agraria (ésta también es conceptuada como un instrumento para el cambio de estructura), la lucha contra los monopolios, la fijación de salarios

---

6 IBID, p. 229.

mínimos y, como instrumento para lograr el cambio, se propone la creación de un sistema cooperativo y el establecimiento de cooperativas en nuevos campos.

Además, se hizo relación que en la planificación social se incluyen el área de la integración regional. Se parte de la constatación de que la desintegración del país constituye uno de los problemas fundamentales. La política del Estado debe tender a la "reducción progresiva de las diferencias interregionales del ingreso por habitante" (7), lo que se traduce en la necesidad de desarrollo de las regiones deprimidas aprovechando al máximo sus recursos, fomentando la industrialización, sin contrariar las tendencias económicas de localización, y restableciendo una relación más favorable entre población y recursos naturales.

Como se puede advertir, la concepción de la planificación social en este Plan es amplia, puede decirse se trata de una apertura de la problemática. En términos generales, es una propuesta que apunta a la modernización del país y que incorpora a los nuevos grupos sociales que comenzaban a emerger en la sociedad. Muchas de estas propuestas tienen validez para un período de tiempo mayor que el previsto en el Plan, teniendo una duración incluso hasta el día de hoy, si bien es cierto acotadas a las especificidades y condiciones actuales.

En relación con los aspectos metodológicos, cabe anotar que la separación en "sectores" sociales si bien constituía una táctica para la acción, en la práctica, con el correr del tiempo, la planificación sectorial de los aspectos sociales del desarrollo ha

---

7 IBID, p.217

llegado a convertirse en una compartamentalización que no pocas veces ha creado rigideces y una visión parcial de los problemas sociales, llegando a perderse el énfasis en la concepción global que inicialmente tenía el Plan. A futuro, en los siguientes planes de desarrollo, se constata que el aspecto sectorial de la planificación social, ha prevalecido en lo que toca a la comprensión de los problemas sociales y a su planificación.

De una evaluación realizada sobre el funcionamiento del Plan, se constata que no siempre se mantuvo el criterio por parte del Estado de "ordenar el crecimiento económico y propender a un verdadero desarrollo mediante una racional utilización de los recursos" (8). Existe una queja de que la normatividad señalada por el Plan no haya sido seguido por las diferentes instancias de la administración pública. Entre otras razones para explicar esta actitud se aduce la deficiencia de la administración pública en casi todos sus niveles "para ejecutar las acciones programadas con un criterio de servicio social y de acuerdo con un cierto orden de prioridades" (9); la falta de una acción permanente para crear en la población una conciencia clara sobre las ventajas de planificación y los resultados que pueden esperarse de ella; la dispersión del sector público y la falta casi absoluta de coordinación entre ellas y el Gobierno Central; escasez de recursos humanos calificados para poner en marcha determinados proyectos, etc., hacen que entre los planteamientos de la planificación social y la realización de éstos exista una marcada distancia.

---

8 IBID, p. 297

9 IBID, p. 299.

Que había sucedido?. Más allá de los factores señalados, que más bien hacen referencia a los aspectos formales de la planificación, la falta de continuidad en la política reformista por parte de los gobiernos que se sucedieron entre 1966 a 1972, determinó que los aspectos sociales sean tratados no en su integralidad y devengan en una realidad sectorial.

Los problemas denominados sociales, a pesar de los objetivos señalados en el Plan y los esfuerzos sectorializados del Estado no siempre alcanzaron el cumplimiento de las metas previstas inicialmente.

Al finalizar la década se estimaba que un 53% de la población se hallaba marginada, y que de cada 10 personas sujetas, a esta realidad, casi siete residen en el agro (<sup>10</sup>). A pesar de que el crecimiento del PIB había sido aproximadamente del 4.7% anual, este producto ha sido aprovechado en gran proporción por grupos sociales relativamente reducidos y en lento crecimiento (<sup>11</sup>). Además de no utilizar las posibilidades del mercado interno potencial para el desarrollo hacia adentro; en lo social, el sistema sólo había beneficiado a menos de la mitad de la población (<sup>12</sup>).

Una de las principales reformas previstas para el cambio de estructuras como la agraria había tenido un determinado grado de cumplimiento. Se había estimado que en un plazo de 10 años se redistribuiría tierras a cerca de 130 mil familias, sin embargo,

---

10 IBID, p.280

11 IBID

12 IBID, p.282.

sólo se logró beneficiar a 60 mil, habiéndose generado una extendida capa de minifundio y dejado intactos, en ciertos casos, los problemas sociales de la población rural. Así en el área de la educación el analfabetismo alcanzaba a 32%, siendo más grave este problema en el agro; en salubridad, la higiene ambiental distaba mucho de ser satisfactoria; la distribución del ingreso no había modificado sustancialmente su tendencia a la concentración, constatándose que para esta época el 47% de la población percibía el 87% del producto.

En conclusión, en esta primera etapa de la planificación social si bien hubo intentos de superar el asistencialismo (<sup>13</sup>), que había caracterizado a la acción social del Estado a partir de la creación del Ministerio de Bienestar Social, por una propuesta orgánica de planificación social, sobre todo en lo que se refiere a la reproducción de la fuerza de trabajo en relación con la estructura productiva, se observa que el binomio economía y planificación social no siempre tuvieron una relación adecuada.

La viabilidad política está vagamente topada, de manera implícita se supone que los grupos sociales nacidos o fortalecidos por la modernización impulsarán el cambio. La cuestión del "poder", además de no ser abordado consistentemente, nunca fue concebido como un "recurso" escaso que podría eventualmente atentar en contra del cumplimiento de los objetivos sociales del Plan.

---

13 El asistencialismo puede entenderse como las actividades sociales puestas en práctica por los grupos dominantes de paliar minimamente la miseria que generan y para perpetuar el sistema de explotación. Ver, Norberto Alayón, "El asistencialismo en la política social y en trabajo social", ACCIÓN POLITICA, Nº julio de 1980, p. 43.

#### 4. PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977

El Plan de Desarrollo 1973-1977 tiene un lugar en el momento en que el país inicia la producción y explotación petrolera y en el cual el Estado recepta directamente los ingresos originados en esta producción. Esta coyuntura le va a permitir al Estado ampliar su radio de acción tanto en la esfera económica, cuanto en el campo social.

Este Plan de Desarrollo, en términos generales, apunta a la ejecución, con renovado brío, de aquellas acciones tendientes a lograr y consolidar el proceso de modernización, contando a su favor con una mayor disponibilidad de recursos. De ahí que se afirme que la estrategia del Plan "trate de aprovechar la situación histórica que se le presenta al país para apoyar en ella un cambio trascendente de la economía y de la sociedad ecuatorianas" (14), con el fin de constituir un país mejor para todos los habitantes.

Los objetivos prioritarios planteados en la época en el esquema de la planificación se hallan interrelacionados con la integración nacional; el mejoramiento de las condiciones de vida del ciudadano ecuatoriano, principalmente de los grupos más pobres y la vigorización y expansión del aparato productivo del país. Para emprender en el cumplimiento de estos objetivos que traten de modificiar de manera sustancial el comportamiento económico y social tradicional del Ecuador, existe la conciencia sobre la

---

14 PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO, 1973-1977, p.3.

necesidad de un sector vigoroso y planificador, capaz de orientar y conducir el nuevo proceso de desarrollo.

A partir de un sector público fuerte se impulsarán un conjunto de nuevas reformas básicas entre las que merecen destacarse la Reforma Agraria, la Reforma Tributaria y la Reforma de la Administración Pública. Específicamente la Reforma Agraria es pensada como un instrumento para elevar la oferta de productos agropecuarios; lograr la redistribución del ingreso en favor de la gran masa campesina; y al incrementar su poder de compra generar un amplio mercado para los productos industriales de consumo popular. De esta forma, el proceso de Reforma Agraria es considerado como el motor de la economía nacional al generar empleo rural y evitar que el desempleo estructural del campo se transfiera de manera creciente a las ciudades.

En lo que respecta estrictamente con la política social, además de las reformas señaladas, en el contexto de una política desarrollista, el Gobierno Militar instaurado en 1972, respondiendo a las nuevas fuerzas sociales que surgían en el país (grupos financieros, empresariado industrial, un creciente proletariado, un importante sector de pequeña burguesía y una extendida población marginal urbana), que pugnaban por abrir brecha en una marcada estructura de dominación oligárquica, adoptó como parte importante de la planificación social una línea de movilización para la participación social.

La nueva concepción de la planificación social gira alrededor de la Política de Movilización Social, la cual busca, en lo político, fomentar la capacidad creativa de la nación en la construcción

de una nueva sociedad; en lo económico, la participación nacional en la producción y en la equitativa distribución de los bienes y servicios creados; y, en lo socio-cultural, atenuar la rigidez de la estructura social, racionalizar los movimientos internos de población y preservar y revitalizar los valores autóctonos como un medio de conseguir el afianzamiento y la autoafirmación de la nacionalidad ecuatoriana.

A través de este enfoque constan en la política social el tratamiento a la legislación laboral, las políticas de salarios, la necesidad de impulsar la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Los servicios sociales como la educación y la salud, también están orientados por esta política. Así, en el campo de la salud, existe especial preocupación porque esta responda adecuadamente a la necesidad de la formación de los recursos humanos necesarios para el país y, además, se la concibe como un instrumento para apoyar y fortalecer el cambio (su orientación debe responder a la relación educación-desarrollo; educación para el trabajo; la acción comunitaria y la solidaridad humana; educación para el desarrollo científico y tecnológico; educación para el fortalecimiento y difusión de la cultural nacional y educación revolucionaria y nacionalista para la transformación estructural y liberación de la dependencia externa). En salud, la prioridad será la extensión del servicio para mejorar el nivel de salud de la población y aumentar la cobertura con sistemas de aprovisionamiento de agua potable y alcantarillado.

Al finalizar el período se constataron avances tales como el mejoramiento del ingreso y la ocupación para una parte de la población. Además, se

constató también logros en el campo de la salud; educación, especialmente urbana; vivienda y seguridad social. En la parte correspondiente a la formulación de políticas sociales, se afirma que el "Estado ecuatoriano ha mejorado en gran escala su capacidad para planear programas sociales" (15), principalmente en el campo de la vivienda, lo que se hizo en el período significó "un cambio trascendental en comparación con la ineficacia y limitación anteriores" (16).

Sin embargo, también se constata que a futuro, la acción de la planificación debe orientarse a la tarea más difícil y más urgente como es atender a las necesidades de los marginales urbanos y de las masas campesinas. Efectivamente, esta política contribuiría a superar los problemas que aún se advierten, pues en ella va implícita la mejora de la distribución del ingreso de los habitantes en los últimos años". (17)

Más allá de los avances logrados, cabe señalar que en la década de los setenta la sociedad ecuatoriana mantuvo sus problemas sociales y económicos fundamentales, y que no pudieron ser superados a pesar de la bonanza económica del Estado. En cuanto a la planificación "tuvo un papel limitado; la racionalidad que buscaba dar a la economía no fue

---

15 JUNAPLA: RESUMEN DE LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977, Quito, p. 103.

16 JUNAPLA: RESUMEN DE LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977, Quito, p. 103

17 IBID.

posible y gran parte de las políticas económicas y sociales se tomaron al margen de la acción planificadora" (18)

En lo que respecta a la línea vertebradora de la política social, esto es, la movilización social, si bien es una convocatoria amplia para que los actores subalternos impulsen la liquidación de aquellos obstáculos y rezagos precapitalistas y constituyan la base de sustentación de la reforma política; ésta no llegó a generalizarse más allá de experiencias puntuales en la ejecución de algunos proyectos. En efecto, la incapacidad de los nuevos sectores hegemónicos de concretar un desarrollo nacional y democrático, fue el límite para que esta línea de política social constituya el eje rector en el cumplimiento de este objetivo. Así, más que impulsar cambios sociales, a través de la movilización social, la preocupación movilizadora devino en las formas de desarrollo de la comunidad, priorizando la modernización y no necesariamente el cambio estructural.

## 5. EL PLAN DE DESARROLLO 1980-1984

La reinstauración de la democracia en el país al finalizar la década, constituye una coyuntura política que posibilita una importancia mayor a la planificación social, en la medida que "por primera vez un Gobierno Democrático se define categóricamente"

---

18 Osvaldo Padilla, SINTESIS DEL PROYECTO EVALUACION DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR, proyecto de investigación financiado por el CONUEP y ejecutado por la Universidad Central, p. 28 (Mecanografiado).

mente por la planificación... que concrete las propuestas enumeradas en la campaña electoral" (19), y, además "Es hora de gobernar planificada y racionalmente, sobre la base de prioridades. A esta altura del siglo XX, los problemas del Ecuador se han tornado extremadamente complejos. Ya no pueden resolverse únicamente con la construcción de caminos, escuelas y el mantenimiento del orden público. (20)

Esta variación en la función e importancia que debe tener la planificación es explicable en la medida en que la reinstitucionalización jurídica del país y la necesidad de legitimación del Gobierno exige que en el Plan sean incorporados los nuevos actores sociales que el desarrollo del capital había hecho surgir. Por esta razón se afirma que "en la elaboración del Plan se ha reducido el énfasis economicista y la ortodoxia técnica para darle un contenido político que movilice la acción pública y recoja el espíritu del proceso democrático que vive el Ecuador" (21). Más adelante se sostendrá en el Plan se ha dado atención preferente a los espacios sociales del desarrollo a fin de corregir las tendencias concentradoras de la riqueza, evitar caer en el simple desarrollismo y concretar los cambios estructurales propuestos en la campaña electoral" (22).

---

19 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-84, Primera Parte. Los grandes objetivos nacionales, p. 12

20 IBID.

21 IBID, p. 12

22 IBID, p. 13

En cuanto a la planificación social, esta gira fundamentalmente alrededor de tres políticas, como son las de remuneraciones, educación y cultura y 11 programas. La estrategia radica en propiciar la elevación del empleo y recursos humanos que, sobre la base de los programas de desarrollo rural y del sector agropecuario de expansión de la pequeña industria, de la artesanía, de la construcción y de los servicios generales, y otros programas de asistencia técnica y capacitación orientados a la formación profesional en todas las actividades productivas, haga posible la creación de nuevos empleos para la población económicamente activa que se incorpora a la fuerza de trabajo. Esta orientación de política debe ir acompañada de una política de remuneraciones tendientes a mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores y a evitar que sea menoscabado por la inflación.

La política educativa apunta a la formación integral, armónica y permanente de todos los ecuatorianos, en particular de la niñez y juventud, bajo un criterio de orientación científica, técnica, humanística y democrática. En cambio, la política cultural, introducida por primera vez en un Plan de Desarrollo, se propone como objetivo la revalorización de las culturas autóctonas y el fortalecimiento de la conciencia de la identidad nacional, procurando crear confianza en nuestras propias virtualidades como nación. Para este propósito, se propone fomentar a través de la educación, de los medios de comunicación, de bibliotecas y otros mecanismos, la investigación y difusión de los antecedentes culturales de la nacionalidad ecuatoriana.

Los denominados sectores sociales del desarrollo son considerados como programas (Bienestar Social, Seguridad Social, Salud y Nutrición, Saneamiento Ambiental y Vivienda), a través de los cuales se procurará mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de aquellos de escasos recursos económicos y de menos oportunidades sociales, proveyéndoles de mejores y más amplios servicios.

Además de la introducción de la política cultural que es un aspecto novedoso del Plan, cabe destacar el énfasis que se da al enfoque estructural del carácter de la política social y por ende de la planificación. En efecto, se alude a la necesidad de superar la práctica asistencialista y se propone la promoción y la organización popular como un medio que permite a los grupos sociales marginados acceder "a los beneficios sociales y económicos y a las decisiones políticas" (23). En este sentido, la movilización social es sustituida por la organización y promoción popular, su contenido es más acotado en el sentido de que se indica el campo en el que debe darse, fundamentalmente en el de la producción a través de formas organizativas específicas. Se trata de fortalecer el proceso de modernización, puesto que existen condiciones para su profundización, una vez que se han realizado importantes cambios económico-sociales en las dos décadas anteriores.

A diferencia de los dos Planes anteriores, el énfasis en la política de Reforma Agraria es sustituido por la ejecución de los programas de Desarrollo Rural Integrado. Por otro lado, se determinan

---

23 IBID

algunos grupos sociales sobre los que deberá actuar preferentemente la política social, en el sentido de que sean los principales actores y beneficiarios de la política del estado, tales como el campesinado pobre, los asalariados agrícolas, el campesino medio, la población indígena, los sectores populares urbanos y los asalariados urbanos.

Estas propuestas de la planificación social afrontaron las dificultades económicas y políticas desprendidas de la crisis económica como resultado del endeudamiento externo, que inviabilizó en gran medida el cumplimiento de uno de los objetivos como el de la distribución del ingreso. En efecto, la aplicación de políticas económicas de ajuste provocaron la reducción de los salarios reales y la participación de los asalariados en el PIB, a la vez que se comenzaba a experimentar un alto grado de inflación.

## 6. PLAN DE DESARROLLO 1985-1988

En este período, la planificación social, de manera similar a los planes anteriores, abarcó las diferentes áreas tradicionales de la planificación social, debilitándose los nuevos aspectos que habían sido incorporados, por ejemplo en el Plan 1980-84 (Pueblos indígenas, mujer, juventud y especialmente la línea de promoción y participación).

La planificación social adjudicó especial importancia a la desocupación y subempleo, problema que se había agravado en el país; el déficit habitacional; las deficiencias del sistema educativo, es-

pecialmente lo relacionado con su eficacia para preparar académica y técnicamente los recursos humanos para la producción (de ahí el énfasis en la educación técnica); y, la constante migración del campo a la ciudad, la cual se da en condiciones espontáneas, sin una apropiada política ni programas de equipamiento urbano.

En el planteo de la problemática social, puede también distinguirse algunos aspectos socio políticos cuando se habla del deterioro de los valores culturales y cívicos que, atenta contra el robustecimiento de la identidad nacional. Más específicamente, se postula por la revalorización del individuo frente al Estado, tanto por la dimensión alcanzada por éste y la insuficiencia y deterioro de los servicios públicos. Esta línea orientadora de la acción social queda remarcada al afirmarse en el Plan, como problema, la inseguridad de las personas y para los bienes resultantes de las condiciones sociales y de la insuficiencia del servicio de vigilancia policial. (24)

Una clara diferenciación existe con los planes anteriores en cuanto a la filosofía del desarrollo social. En efecto, en éstos, la responsabilidad del bienestar de la población es asumida por el estado, y éste debe formular propuestas y ejecutar acciones tendientes al desarrollo. En cambio, en el Plan 1985-88, la solución de problemas "tales como la alimentación mínima, la atención de salud, las necesidades habitacionales, la falta de trabajo y de servicios educacionales... puede aliviarse con una

---

24 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1985-88, Quito, pp. 14-15

mayor solidaridad social y si a los grupos afectados se los estimula y se les da oportunidad de participación en la comunidad" (25).

De aquí se desprenderán dos líneas, la primera, la falta de reconocimiento del carácter estructural de los problemas sociales y, en segundo lugar, el reforzamiento del carácter asistencialista de ciertos programas sociales, principalmente en aquellos problemas que tienen que ver con los programas de área de bienestar social. El reverdecimiento de algunas tesis tradicionales, según las cuales la pobreza debe ser atribuida a factores individuales, responde a una línea general de Gobierno que otorga menor prioridad a los mecanismos redistributivos, en cuanto se asigna al mercado y al crecimiento esta responsabilidad, sin contemplar medidas relevantes que actúen directamente sobre el problema.

En el aspecto operativo, en general fortaleció y amplió la práctica de la "planificación operativa", utilizando esta modalidad, al menos en lo social, no tanto para adelantarse a la realidad en términos de predicción y previsión para orientar la acción, sino mejorar como un instrumento para registrar información, especialmente financiera, dando énfasis a los ingresos y egresos presupuestarios, antes que a los contenidos cualitativos. Estos, más que aparecer con mayor énfasis en la planificación social, se hallaban implícitamente en la orientación política general del Gobierno.

El énfasis en la cuantificación, posiblemente obligó a que la planificación social intente, en mayor medida que antes, trabajar con proyectos y se

---

25 IBID, p. 24

inicie un primer intento de seguimiento de proyectos. La aplicación de este tipo de planificación permitió evidenciar la debilidad que existe en la planificación social, especialmente en las nuevas áreas que se han ido incorporando, en lo que tiene que ver con la elaboración de proyectos, así como de formas adecuadas para su seguimiento y evaluación. Precisamente ésta es una de las limitaciones técnicas de la planificación social, que afecta seriamente a la eficacia que tienen muchas de las acciones que se realizan en el campo de las políticas sociales.

Al finalizar el período de Gobierno, el Vicepresidente de la República manifiesta en su Informe al Congreso que debido a las condiciones financieras y económicas, no dió resultados la aplicación de la política social. Precisamente, en la evaluación de la marcha del Plan se destaca que "no obstante los propósitos gubernamentales concretados en el Plan, de tender al mejoramiento del bienestar de la población" (26), las situaciones anotadas "restaron posibilidades a dichos proyectos" (27). Efectivamente, la situación social de la población había desmejorado en el período.

## 7. PLAN DE DESARROLLO 1982-1992

Al finalizar la presente década, la aplicación de las medidas de ajuste y los estilos de desarrollo prevalecientes, han dado lugar a la profundización

---

26 INFORME DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO AL H. CONGRESO NACIONAL.  
Quito, 1988, página 159

27 IBID

de la pobreza y el agravamiento de los problemas sociales. Así, se estima que para 1988, el desempleo abierto alcanzaba el 14.3 por ciento de la población económicamente activa y el subempleo sobrepasaba el 50 por ciento. Igualmente, otros indicadores (distribución de ingresos, salarios, nutrición, saneamiento ambiental, etc.) se constata una evolución poco alentadora.

A partir de esta realidad, la planificación social da cuenta de que la situación social se ha agravado, de modo que el desafío que enfrenta hoy "exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social" (28). Esta constatación, esta conduciendo a la planificación social del país a una revisión de las formas técnico-metodológicas que venía utilizando en los planes anteriores.

En efecto, si bien sigue, en términos generales, manteniendo el esquema de los denominados "sectores sociales" (educación, salud, bienestar social), sin embargo comienza a variar su concepción sobre el universalismo de la aplicación de las políticas sociales, esto es, la concepción de que el Estado reconozca a todos los habitantes del país el derecho de recibir sus prestaciones indiferenciadamente, sin tomar en cuenta la especificidad y determinados niveles de gravedad de la situación de unos ciudadanos en relación a otros. Como el acceso a los servicios del Estado ha dependido también del poder de organización y presión de unos grupos en relación a otros más débiles, se constata también que "las

---

28 ILPES, LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA SOCIAL ORIENTADA A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN UNA EPOCA DE CRISIS. Quito, 1988, p. 4

prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado... Obviamente los más pobres carecen de organización para defender sus derechos e intereses en la arena política, consecuentemente, han sido los menos favorecidos". (29)

Desde esta óptica, existe un proceso de transición en la planificación en general, y en la planificación social en particular, en el sentido de transitar del tratamiento clásico a un enfoque de planificación estratégico, que privilegie como objeto de la planificación problemas antes que sectores. En la base de esta variación radica una concepción de planificación que intenta superar la limitación proveniente de la planificación normativa que se desenvuelva en la relación "planificador vs. actores sociales". Este enfoque intenta privilegiar la captación de los problemas identificándolos con los actores sociales, esto es, aquellas fuerzas sociales que controlan centros de poder y que representan y organizan una parte de la población en torno a objetivos comunes. En este sentido, las fuerzas sociales tienen el carácter de intermediadores entre la población y las instituciones.

A partir de esta orientación de base, la planificación social también experimenta un proceso de transición. En efecto, se constata que el Plan de Desarrollo 1989-1992, en los diferentes aspectos sociales del desarrollo se sintetizan en el problema del "pago de la deuda social", esto es, la priorización de líneas de acción hacia aquellos grupos afectados en mayor medida por la crisis económica, considerando que más del 50 por ciento de la

---

29 IBID, p. 1 y 2

población vive en condiciones de extrema pobreza y una parte importante de ella sobrevive entre la indigencia y la pobreza.

La planificación social, bajo el enfoque del problema a enfrentar asumido como Deuda Social, tiene mejores posibilidades de tratar lo social de una manera integral, que puede ayudar a superar, en el tiempo, las limitaciones que tenía el tratamiento sectorializado de los problemas sociales. De ahí que el Plan vigente destaque que la orientación eficaz para el pago de la deuda social "debe contener medidas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo, a desconcentrar la propiedad y el ingreso, arreglar el sistema financiero, a fortalecer la organización popular especialmente de los grupos más desprotegidos, a disminuir el consumo suntuario e, incluso, a reprogramar el pago de la deuda externa en función del pago de la deuda social. (30)

La organización de la planificación social por problemas trae como correlato que el objeto sobre el que tiene que actuarse sean los actores sociales. Si bien esta idea ya se halla presente en el Plan de Desarrollo 1980-84, con la introducción del concepto de "grupos focales del desarrollo", sin embargo no existió un mayor desarrollo a nivel de programas y proyectos específicos, más allá de algunas acciones estrictamente puntuales sin un impacto significativo.

Al interno del problema de la "deuda social", la planificación social ha privilegiado, inicialmente, los siguientes subproblemas: el incremento del desempleo y subempleo; el deterioro de la capacidad

---

30 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1992, Quito, 1989, p.28

adquisitiva de los salarios; la insuficiente dotación de servicios básicos y equipamiento comunitarios; la crisis de la educación; la deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de menores; la limitada cobertura del sistema de seguridad social; la desnutrición, en especial en altos niveles de mortalidad infantil; el deterioro de la situación de salud de la población; la irracional estructura, tenencia y uso de la tierra; la baja incorporación de la población campesina al proceso productivo; al empleo y a la participación en la vida democrática; y, el irracional aprovechamiento de tierras aptas para la explotación agropecuaria, no utilizadas actualmente.

Se afirma que se ha propuesto inicialmente estos problemas porque también existe la conciencia de que la planificación social constituye un instrumento operativo en la medida que adquiere mayor flexibilidad para adecuarse a la realidad cambiante. En este sentido, una de las preocupaciones es ganar espacio en cuanto a la eficacia de la planificación.

Cabe también mencionar, que entre los grandes problemas nacionales consta la falta de fortalecimiento de la identidad nacional y falta de reconocimiento de lo multinacional y pluricultural; y, en el campo socio político se halla incluido como problema a ser enfrentado la escasa representatividad de las instituciones de la democracia formal y la informalización de los canales de mediación política institucional, cuyo objetivo es la proposición de políticas a fin de que la democracia desarrolle canales de expresión popular, se legitime en

su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos y promover la organización social.

## 8. CONCLUSIONES

La lectura intencionada de los planes de desarrollo que han estado en vigentes en el país a partir de la década de los años sesenta, permite formular algunas observaciones puntuales que se constituyen en algunos elementos, entre otros, que deben ser repensados para avanzar en el área referida a la planificación social. A continuación se exponen algunas de estas problemáticas.

1. La planificación social en el país tiene una pertinencia real a partir de la década de los años sesenta, cuando el proceso de extensión del capital afectó de manera integral a los diferentes espacios de la estructura económica y social del país. A partir de este momento, surgen una serie de actores sociales que presionan al Estado para la aplicación de políticas sociales específicas, especialmente cuando desaparece y se debilita su relación con el acceso a los medios de producción.

Existe el convencimiento de que la planificación social debe ir más allá que el asistencialismo, porque la situación social de la población no se reduce a que el Estado únicamente se convierta en el oferente de los servicios sociales, sino que también es necesario afectar determinados compor-

tamientos estructurales para reorientar la distribución del excedente en beneficio del bienestar de la población.

De ahí que en los diferentes planes de desarrollo, recurrentemente esté presente los actores sociales que no participan o lo hacen muy débilmente de las ventajas del crecimiento económico. Esta posición ha sido una constante de la planificación social, sin embargo, no siempre han existido coyunturas políticas favorables para la amplia realización de esta línea de acción y, por otro lado, los instrumentos técnicos utilizados no siempre han estado acordes con la naturaleza del objeto señalado.

2. La planificación social, inicialmente incorpora a las áreas tradicionales de educación, salud y bienestar social. Posteriormente, se incorporarán nuevas áreas, pudiendo citarse la de recursos humanos, la alimentación y nutrición, los pueblos indígenas, la mujer, la juventud, la organización social y la participación social. La diferencia radica en el énfasis que asumen determinados aspectos de las políticas sociales, de conformidad con la orientación gubernamental y en particular con la forma de apreciar la realidad social.

Con todo, se constata que la preocupación de la planificación social sectorial ha girado especialmente en la provisión de determinado tipo de servicios, existiendo especial preocupación por la ampliación de la cobertura, especialmente en las áreas como educación, salud y bienestar social.

3. En los distintos planes de desarrollo constan, por ejemplo, la educación, la salud, el bienestar social. Esta constatación podría llevar a la conclusión de que no hay una variación fundamental en la planificación social y de que existiría una posición reiterativa. Para evitar esta apreciación, cabe destacar que, en la práctica, la direccionalidad de la planificación social, radica en el énfasis que un gobierno pone en una determinada línea de política social. Así, en el Plan Decenal será la Reforma Agraria; en el Plan 1973-77 la movilización social; en el Plan 1980-84 la participación y promoción social; en el Plan 1985-88 el énfasis en la seguridad del individuo en la sociedad y la garantía a su libre iniciativa; y, en el Plan 1989-92 el pago de la deuda social.
4. Con el tiempo, la planificación social ha tendido a sectorializarse, esto es, a la conformación de comportamientos desde los cuales se ha intentado actuar sobre la realidad de los diferentes sectores que conforman el área social. Esta tendencia deja entrever dos problemas a superar: primero, la dicotomía entre desarrollo económico y desarrollo social, que no ha logrado una compatibilización adecuada tanto en el nivel conceptual cuanto en el operativo; éste, es un problema que rebasa el ámbito nacional. En segundo lugar, la falta de una interrelación más estrecha con el tipo de demanda proveniente de los actores sociales.

En el intento de tratar de superar, de alguna manera, estos problemas, existe un esfuerzo por un primer intento de aplicación de la plani-

ficación estratégica. En efecto, ante la dinámica situación cambiante que caracteriza a la sociedad actual, la planificación tiende a cambiar sus procedimientos, de modo de lograr materializarse en planes flexibles y de contingencia. Sin embargo, este es un proceso que se ha iniciado y su consolidación dependerá de la capacidad de comprensión de la realidad, del desarrollo de instrumentos metodológicos, de la capacidad de asimilar las experiencias y de la continua evaluación de la acción planificadora que retroalimente con rapidez el marco en el que se toman las decisiones.

De manera especial, la planificación social, a pesar de la especificidad de su objeto, no ha incorporado la variable política. Precisamente, la separación entre técnica y política, situación a la que ha conducido la planificación normativa, afectó también a la planificación social, preocupada de lograr la coherencia y solidez de los planes y programas antes que su flexibilidad ante la realidad y fundamentalmente su viabilidad.

5. Sobre este último aspecto, cabe señalar que la planificación del país experimentó un debilitamiento bajo la modalidad actual como Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En efecto, con el triunfo del Referendum en 1978 del Nuevo Proyecto de Constitución, la hasta ese entonces Junta Nacional de Planificación se transformó en el CONADE actual, que bajo la Presidencia del Vicepresidente de la República debe fijarse las políticas generales económicas, sociales y de población.

En la práctica, este objetivo no se ha cumplido, pues la política contingente ha permitido evidenciar que el distanciamiento que en varias ocasiones se ha producido entre el Presidente y el Vicepresidente, a lo largo de la presente década, ha debilitado la aceptación de las propuestas de desarrollo realizadas por el ente planificador del país. Esta mediación que experimenta la planificación, es uno de los factores que inciden negativamente en la posible eficacia de la aplicación de sus propuestas, al no hallarse vinculada directamente en el Ejecutivo.

6. La viabilidad de la ejecución de los objetivos de la planificación social propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, se halla en estrecho nivel de relación con el esquema de funcionamiento de la macroeconomía. Si ésta se organiza bajo el criterio de propiciar un desarrollo endógeno, donde el crecimiento económico sea compartido por los grupos de población tradicionalmente postergada, existirán posibilidades de avanzar en los objetivos propuestos por la planificación social. Al contrario, si la política económica se orienta bajo el criterio de servir la deuda externa, se conduciría al país al estancamiento y a un mayor desmejoramiento de las condiciones de vida de la población, mientras los pequeños grupos que tradicionalmente han controlado el poder y la economía se beneficiarán, concentrando aún más sus privilegios.

En síntesis, la ejecución de la planificación social propuesta, esto es el pago de la "deuda social", más allá de los intentos de innovación metodológica en el esquema técnico de la pla-

nificación, requiere principalmente de la concurrencia de fuerzas sociales que impulsan un estilo de desarrollo desde los intereses nacionales, lo que es lo mismo decir, el impulso hacia la consecución de las necesidades básicas de las mayorías. En la coyuntura actual, esto es una política alternativa de desarrollo a aquella que propicia la apertura del país a la economía internacional, la restricción del gasto global para consumo y posterga la solución del problema social. Este es el punto y la disyuntiva que determinará a la planificación social en estos próximos años.